

Regieren in der modernen Gesellschaft: Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie

Mai, Manfred

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mai, M. (2016). *Regieren in der modernen Gesellschaft: Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie*. Opladen: Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.3224/84740518>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



Manfred Mai

Regieren in der modernen Gesellschaft

Governance aus der
Sicht der Ministerialbürokratie

Verlag Barbara Budrich



Manfred Mai

Regieren in der modernen Gesellschaft

Manfred Mai

Regieren in der modernen Gesellschaft

Governance aus der Sicht der
Ministerialbürokratie

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2016 Dieses Werk ist bei Verlag Barbara Budrich erschienen und steht unter folgender Creative Commons Lizenz:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Veränderung unter Angabe zu UrheberInnen, Rechten, Änderungen und der verwendeten Lizenz erlaubt.



Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (<https://doi.org/10.3224/84740518>).

Eine kostenpflichtige Druckversion (Printing on Demand) kann über den Verlag bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-0518-4 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-0969-4 (eBook)

DOI 10.3224/84740518

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de

Titelbildnachweis: Foto: DragonMG, Glaskuppel des Reichstages in Berlin,
www.piqs.de

Lektorat und typografisches Lektorat: Anja Borkam, Jena

Inhalt

Einleitung – Rahmenbedingungen des Regierens in der modernen Gesellschaft.....	7
1. Staatsaufgaben und Politikversagen.....	12
2. Von der politischen Steuerung zur Governance – ein Paradigmenwechsel	18
2.1 Politikwissenschaftliche Steuerungstheorien.....	18
2.2 Zur Kritik der Theorien politischer Steuerung	20
2.3 Von der Steuerungstheorie zu Governance	23
3. Herausforderungen für erfolgreiches Regieren.....	27
3.1 Sozialer Wandel	27
3.2 Komplexität	32
3.2.1 Zielgerichtetes politisches Handeln.....	33
3.2.2 Politikberatung	35
3.2.3 Interdependenzen des Regierungshandelns	42
3.2.4 Parlamentarische Kontrolle	48
3.3 Technisierung und Verwissenschaftlichung.....	50
3.4 Medialisierung.....	54
3.5 Vernetzung und Globalisierung.....	62
3.6 Politiknetzwerke und informelle Prozesse.....	69
3.7 Policy determines <i>Politics</i> – Politikfelder und Governance	77
3.7.1 Von der Policyforschung zur Steuerungstheorie	79
3.7.2 Genese und Struktur von Politikfeldern	81
3.7.3 Steuerungstheorien und Politikfelder	88
3.8 Partizipation und Liquid Democracy.....	92
3.8.1 Bürgerbeteiligung als Leitbild der direkten Demokratie	92
3.8.2 Grenzen der Partizipation.....	95
3.8.3 Regierungskontrolle durch Transparenz.....	100
3.9 Zivilgesellschaft	102
3.9.1 Die Zivilgesellschaft im staatlichen Rahmen	102
3.9.2 Neue Ehrenamtlichkeit	116
3.10 Organisierte Interessen und Lobbyismus.....	121
3.10.1 Verbände als Ausdruck der pluralistischen Zivilgesellschaft.....	121
3.10.2 Der Umgang mit Lobbyisten in der Regierung	125
3.10.3 Die Vielfalt des Lobbyismus	128

4. Die Exekutive in der modernen Gesellschaft.....	131
4.1 Verwaltungsreformen und neue Leitbilder.....	131
4.2 Informationsmanagement in der Ministerialverwaltung.....	138
4.3 Kooperation zwischen Exekutive und Legislative.....	147
4.3.1 Parlamentssitzungen.....	149
4.3.2 Fraktionsarbeitskreise.....	156
4.3.3 Interventionen von Abgeordneten.....	161
4.4 Personalrekrutierung und Qualifizierungsbedarf.....	163
4.4.1 Qualifikationswege und Laufbahnen.....	163
4.4.2 Qualifikationsstruktur als Konfliktquelle.....	166
4.4.3 Die Regierung als „Tendenzbetrieb“ – Regieren nach einem Machtwechsel.....	172
4.5 Governance als Projektmanagement.....	177
4.6 Regierungsplanung und Ressortkoordination.....	194
4.6.1 Politische Planung.....	194
4.6.2 Ressortkoordination.....	197
4.6.3 Ressortegoismus.....	204
4.7 Selbstregulierung.....	206
5. Fazit – ein neues Bild der Exekutive und des Regierens?.....	211
Literatur.....	216

Einleitung: Rahmenbedingungen des Regierens in der modernen Gesellschaft

In den Sozialwissenschaften gibt es verschiedene Theorien und Diskurse über den sozialen Wandel und die Modernisierung der Gesellschaft.¹ So unterschiedlich wie die Einordnung der Modernisierung in eine dieser Theorietraditionen ist, so unterschiedlich sind die Konsequenzen, die daraus für das politische Handeln gezogen werden. In der vorliegenden Studie steht das Handeln der Regierung im Zentrum. Im Unterschied zur Verwaltung, die gesteuert wird, ist die Regierung der steuernde Teil der Exekutive. Als Exekutive stehen Regierung und Verwaltung der Legislative gegenüber. Klassische Demokratie- und Staatsrechtstheorien beruhen auf einer Teilung oder Verschränkung beider Gewalten. An diesem Grundsatz hat sich bis heute nichts geändert. Geändert haben sich jedoch die kulturellen, ökonomischen und gesellschaftlichen Kontexte, in denen die Politik und ihre Institutionen eingebunden sind. Die Autoren der amerikanischen Verfassung, der Paulskirchen-Verfassung und des Grundgesetzes kannten bestenfalls in Ansätzen multikulturelle Gesellschaften, eine globalisierte Ökonomie, eine flächendeckende Industrialisierung oder eine technisch-wissenschaftliche Revolution. Die Frage ist, wie der Staat als wichtigster Akteur der Politik mit der Regierung als seinem stärksten Instrument legitime Ziele erreichen kann. Es geht dabei nicht nur um den zeitgemäßen Schutz der Menschenrechte, sondern um die Gestaltung aller Bereiche der modernen Gesellschaft.

Die Macht des Staates wird von verschiedenen Autoren zwischen den Extremen der Allmacht und der Ohnmacht eingeordnet. Während kritische Autoren die vermeintliche Allmacht des Staates (insbesondere seiner Geheimdienste) durch eine zivilgesellschaftliche Gegenmacht begrenzen wollen, sehen andere Autoren in Bereichen wie Arbeitsmarkt, Bankenaufsicht, Migration, Klimaschutz u. a. Belege für ein Staatsversagen.

Aus der Fülle staats- und steuerungstheoretischer Modelle zur Erklärung des Regierungshandelns sollen einige wenige die Grundlage bilden, auf der die Sicht der Ministerialbürokratie dargestellt wird. Diese theoretischen Modelle sind im Kapitel 2 skizziert. Es handelt sich um die einschlägigen Theorien der politischen Steuerung und ihre Weiterentwicklung zur Governancetheorie. Im darauf folgenden Kapitel 3 werden die Herausforderungen der modernen Gesellschaft vorgestellt, vor denen der Staat, insbesondere die

1 Zusammenfassende Überblicke über verschiedene Theorien des sozialen Wandels geben Aron (1964); Zapf (1979); Prognos (1982); Münch (1984); Beck/Giddens/Lash (1996); Bauman (2003).

Regierung, derzeit steht. Auch in diesem Kapitel erfolgt eine Akzentuierung und keine vollständige Darstellung und Reflexion aller Prozesse des sozialen, ökonomischen und kulturellen Wandels. Maßgeblich für die hier getroffene Auswahl – u. a. Politiknetzwerke, Partizipation, Zivilgesellschaft, organisierte Interessen, Lobbyismus – ist die besondere Bedeutung dieser Themen für das Regieren.

Das vierte Kapitel ist im Wesentlichen eine Beschreibung des Innenlebens der Ministerialbürokratie, die auf Erfahrungen des Verfassers in der Verwaltung des Landtags Nordrhein-Westfalen sowie als Leiter verschiedener Referate in zwei Ministerien und in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen beruht. Gerade der Einblick in die täglichen Routinen im Umgang mit der Komplexität einzelner Inputs ist besonders aufschlussreich für die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen politischer Gestaltung durch die Regierung. Diese Innenansicht ist mit den Methoden der empirischen Sozialwissenschaft nur schwer zugänglich. Eine Folge der relativen Abgeschlossenheit der Ministerialverwaltung ist, dass in empirischen Studien nur bestimmte Aspekte einzelner Arbeitseinheiten oder Vorgänge untersucht werden können, nicht aber die Vielfalt formeller und informeller Interaktionen sowohl zwischen internen und externen Akteuren als auch die zwischen verschiedenen regierungsinternen Einheiten mit ihren jeweiligen Handlungslogiken. „Objektiv“ kann weder die Fallstudie noch die methodisch angelegte Untersuchung sein. Beide zusammen ergeben jedoch ein erweitertes Bild des Regierungshandelns. Beide Methoden – die der autobiografischen Fallstudie und die der repräsentativen Untersuchung – haben ihre jeweiligen blinden Flecke. So wird in vielen Studien zur Exekutive oder zur Verwaltung die Einbindung der handelnden Akteure in verschiedene Kontexte und Arenen vernachlässigt. Auch die interne Komplexität eines Ministeriums ist weit größer als vielfach unterstellt, wenn etwa nur von „der“ Regierung als einer „Black Box“ gesprochen wird, die externe Impulse irgendwie verarbeite. Aber auch die Fallstudie entgeht trotz allen Bemühens um Distanz und Objektivität nicht Verzerrungen. Sie kann z. B. niemals repräsentativ sein und ist allein schon deshalb angreifbar, weil andere Verfasser, die an anderen Stellen tätig waren, zu anderen Ergebnissen kommen. Allerdings sind viele Strukturen und Arbeitsweisen in allen Ministerien ähnlich und Fallstudien aus anderen Abteilungen oder Ministerien dürften kaum zu völlig unterschiedlichen Erkenntnissen kommen.

„Das Eigentümliche am Begreifen des gesellschaftlichen Ganzen besteht gerade darin, daß es nicht aus Teiluntersuchungen hervorgeht, nicht hervorgehen kann“ (Aron 1964: 15). Hier geht es nicht um das Verständnis des gesellschaftlichen Ganzen, sondern nur um ein besseres Verständnis des Regierungshandelns, das in vielfältiger Weise mit dem gesellschaftlichen Ganzen verbunden und auf das gesellschaftliche Ganze bezogen ist. Nichts anderes ist der Sinn von Politik. Und gerade deshalb bedarf es vieler Teil-

untersuchungen der Regierungsforschung, der Politikwissenschaft sowie der Verwaltungs- und Organisationssoziologie. Die in der vorliegenden Studie deutlich werdende Komplexität und Vielfalt des Regierungshandelns, seine Abhängigkeit von politischen und finanziellen Ressourcen und die engen Verbindungen der Regierung zum Parlament und zur Zivilgesellschaft lassen sich kaum in einer einzigen Studie erfassen. Vieles bleibt auch in der vorliegenden Untersuchung offen, so z. B. die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Politikfelder und Politikebenen. Sie dürfte aber den Horizont politik- und verwaltungswissenschaftlicher Studien erweitern und das Interesse auf Fragen lenken, die normalerweise nicht in den Blick der Wissenschaft geraten:

- Wie sieht z. B. der – informelle – Austausch zwischen Regierung und Mehrheitsfraktion im Parlament bei konkreten Issues aus?
- Wie koordinieren sich Länderregierungen im Vorfeld von Ministerpräsidentenkonferenzen?
- Wie stimmen sich Länderregierungen mit der Bundesregierung und den sie tragenden Fraktionen bei konkreten Fragen ab?
- Wie werden unterschiedliche Ressortinteressen bei bestimmten Issues jenseits bestehender Vorschriften tatsächlich gemanagt?
- Wie entstehen mehrheitsfähige Lösungen im Wechselspiel zwischen Parlament, Regierung und organisierten Interessen?

Diese Fragen lassen sich kaum mit standardisierten Fragebögen beantworten, allein deshalb, weil keiner der beteiligten Akteure zugeben wird, wie scheinbar unsystematisch diese Prozesse in der Praxis zum Teil ablaufen. Selbst bei Interviews mit Experten wäre die Neigung der Befragten groß, zumindest den Anschein eines regelkonformen Ablaufs zu geben, um sich nicht selbst zu belasten. Und welches Instrument sozialwissenschaftlicher Forschung erfasst eigentlich die „Gespräche am Kamin“,² über die es nicht einmal offizielle Protokolle gibt, oder den Austausch von SMS zwischen Regierungschefs und Staatssekretären während laufender Verhandlungen, die in keiner Akte auftauchen? Viele Zugänge erschließen sich dem Wissenschaftler erst durch Einbettung in den Kontext des Regierungshandelns.³

2 „Kamingespräche“ dienen am Rande von Ministerpräsidentenkonferenzen zur Klärung besonders strittiger Fragen. Sie haben eine eigene Agenda und werden von Regierungsbeamten vorbereitet.

3 In seiner Fallstudie über den Regierungswechsel in Nordrhein-Westfalen 2005–2010 hat Martin Florack ein Jahr in der Planungsabteilung der Staatskanzlei hospitiert. Diese Präsenz erwies sich „als wichtige Voraussetzung, um Zugang zu einzelnen Sitzungen der Staatssekretärskonferenz zu erhalten. Erst im Zuge dieser direkten Beobachtung konnten über das Interviewmaterial hinausgehende Erkenntnisse über die dort geltenden Verfahrensweisen und Organisationsprozesse gewonnen werden“ (Florack 2013: 431).

Abweichend von der sozialwissenschaftlichen Methodik, aus den vorhandenen Theoriebeständen forschungsleitende Hypothesen abzuleiten und diese dann mit den Instrumenten der Experteninterviews oder Dokumentenanalyse zu prüfen, dienen die theoretischen Grundlagen in der vorliegenden Studie dazu, die empirischen Befunde einzuordnen, da sie ansonsten eine reine Deskription wären. Dieses Verfahren vermittelt ebenso wenig ein objektives Bild der Exekutive wie die zahllosen Untersuchungen der Verwaltungsforschung, die immer nur spezifische Aspekte einzelner Abteilungen bestimmter Behörden oder Verwaltungszweige untersuchen. Selbst wenn dies nach allen Regeln der empirischen Sozialforschung geschieht, ist das Ergebnis immer zeitlich und sachlich begrenzt. Immerhin können die empirischen Befunde konkrete Anhaltspunkte zur Verbesserung der internen Abläufe oder der Leistungen liefern. Aufgrund der Komplexität und Vielfalt der Exekutive sind derartige Untersuchungen etwa im Rahmen der Verwaltungsreform nur beschränkt auf andere Verwaltungszweige übertragbar. Eine Bezirksregierung arbeitet nun mal anders als ein Landratsamt, die Gewerbeaufsicht oder die EU-Wettbewerbsdirektion.

Es ist unmöglich, diese Vielfalt von Verwaltungen auf einen Nenner zu bringen, und es ist bezeichnend, dass das umfangreiche Lehrbuch des Verwaltungsrechts dies gar nicht erst versucht und gleich zu Beginn feststellt: Verwaltung lasse sich „zwar beschreiben, aber nicht definieren [...]“. Die Mannigfaltigkeit, in der sich die einzelnen Verrichtungen der Verwaltung ausfächern, spottet der einheitlichen Formel“ (Forsthoff 1973: 1). Ernst Forsthoff hat den Grund dafür, dass die Verwaltungsrechtswissenschaft bei der Definition ihres Gegenstandes, der Verwaltung, verlegen ist, in der Eigenart der Verwaltung gesehen. Diese Sichtweise kann nur bestätigt werden. Renate Mayntz (1985: 74) hat ebenfalls bereits vor längerer Zeit „die Vielzahl und Komplexität der regelungsbedürftigen Materien“ als typisches Merkmal für die Exekutive herausgestellt.

Dennoch: Viele Einzeluntersuchungen ergeben ein Mosaik, an dem zwar immer einige Steine zum Gesamtbild fehlen, aber zumindest Strukturen und Probleme erkennbar sind. Persönliche Erfahrung als Basis für die Verwaltungs- und Regierungsforschung ist eine selten genutzte Quelle, die zudem mit Fehlern behaftet ist: Biografische Beschreibungen können nie frei von persönlichen Rechtfertigungen, Verklärungen und/oder einfachen Fehlwahrnehmungen sein. Diesen Bias gilt es gegen den Bias der empirischen Verwaltungsforschung abzuwägen: Outputorientierung, Rationalitätsannahmen und diverse Erkenntnisinteressen. Gerd Mielke, ehemaliger Abteilungsleiter in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, hat das Spannungsfeld zwischen eigenen Erfahrungen und wissenschaftlichem Anspruch treffend beschrieben: hier das theoretische Konstrukt, „dessen Rationalität und Funktionalität zumeist durch eine Variante aus dem Arsenal des rational-choice-Ansatzes insinuiert wird“, und dort „eine nachträglich beschworene Effizienzidylle aus dem Narrativ

der Praktiker“ (Mielke 2014: 201). Auch ihm geht es wie in der vorliegenden Darstellung um eine „Schilderung der Praxis“, die die Wissenschaft zu wenig in den Blick nehme. Ähnlich argumentiert der ehemalige Chef der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Rüdiger Frohn (2008).

Last but not least soll die vorliegende Studie Studierenden der Sozialwissenschaften, insbesondere denen der Politikwissenschaft, ein realistisches Bild des Regierens und der Aufgaben der Exekutive vermitteln und zu weiteren wissenschaftlichen Arbeiten anregen.

1. Staatsaufgaben und Politikversagen

Der Begriff des Politikversagens – ein defizitärer Zustand in einem bestimmten Politikfeld – ist in der Politik ebenso geläufig wie in der Wissenschaft⁴ und in den Medien. Ob es sich tatsächlich um einen defizitären Zustand handelt oder ob dies von politischen Akteuren oder den Medien nur so gesehen wird, lässt sich objektiv nicht feststellen. Die Diagnose Politikversagen ist ebenso ein Konstrukt wie der Erfolg einer Politik. Bei überzogenen Erwartungen etwa durch Wahlversprechen bleiben spätere Enttäuschungen über das tatsächlich Erreichte nicht aus. Andererseits gefährden „realistische“ Wahlversprechen etwa durch Hinweise auf die geringen Finanzspielräume einen Erfolg bei Wahlen. In der Regel gilt es bereits als Erfolg, wenn in einem überschaubaren Zeitraum einige Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden: weniger Arbeitslose, bessere Infrastrukturen, nachhaltigeres Wachstum. Es gibt keinen Maßstab dafür, was Politik erreichen könnte, und somit auch nicht für das, was ihr Versagen empirisch belegt. Dennoch gibt es zumindest Anhaltspunkte für ein Politikversagen. Jede Panne bei einem größeren Vorhaben – sei es bei der Bahn oder bei der Hartz-Reform – kann den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit auf dieses scheinbare Detail lenken, das dann symbolisch für das Ganze (die öffentliche Infrastruktur, den Sozialstaat, die Wirtschaft, das „System“) steht. Auch handwerkliche Fehler der Verwaltung wie eine nicht rechtzeitig abgerufene EU-Förderung oder eine zwischen verschiedenen Institutionen nicht compatible Software werden zunehmend politisiert und gelten ebenfalls als Politikversagen.

Internationale Vergleiche von Ergebnissen in bestimmten Politikfeldern lassen vermuten, dass auf bestimmten Politikfeldern eine andere Politik: ein anderer Politikstil oder eine andere Kultur der Administration mehr erreichen könnte (Feick/Jann 1988). Trotz aller methodischen Kritik an derartigen Vergleichen spielen sie in der politischen Auseinandersetzung eine große Rolle. So werden z. B. die Berichte der OECD, die PISA-Studien oder die Rankinglisten der Bertelsmann-Stiftung über die Qualität der Verwaltung, der Medien oder der Hochschulen von allen politischen Akteuren diskutiert: von der Regierung, um ihre Erfolge zu belegen, und von der Opposition und den Medien, um die Defizite der Regierung anzukreiden. Methodische Einwände von Experten, dass in diesen Fällen Äpfel mit Birnen verglichen wür-

4 „Die Liste von Beispielen für Steuerungsversagen oder doch zumindest für Steuerungsprobleme ist lang; die mit Erfolgen eher kurz“ (Dose 2008: 77). Klassische Abhandlungen zu diesem Thema sind u. a.: Hennis/Kielmannsegg/Matz 1977; Willke 1983; Jänicke 1986; Gretschmann 1981; Mayntz 1987.

den,⁵ ändern nichts daran, dass ein vermeintliches Defizit gegenüber anderen Ländern von der jeweiligen Regierung erst einmal erklärt werden muss.

Es gibt immer ein Land, das in bestimmten Bereichen besser abschneidet als andere. Damit ist scheinbar auch der Weg für mögliche Therapien vorgezeichnet. Es liegt nahe, das Erfolgsmodell einfach zu kopieren. Manche Länder werden somit für einen bestimmten Zeitraum zu globalen Paradigmen in bestimmten Politikfeldern: In der Schulpolitik ist es z. B. Finnland, in der Verwaltungsreform Neuseeland, in der Beschäftigungspolitik Dänemark, in der Familienpolitik Schweden, in der Wissenschaftspolitik sind es die USA, in der Sozialpolitik ist es die Niederlande usw. (B. Müller 1998). Zwar sind die Pfadabhängigkeit sowie die Einbettung in historische und soziokulturelle Kontexte erfolgreicher Politiken in der Politikwissenschaft bekannt,⁶ nicht aber den Medien und Politikern. Spätestens bei der Einführung einzelner *best-practice*-Beispiele aus dem Ausland zeigt sich ihre Kontextgebundenheit: So ist etwa die erfolgreiche Beschäftigungspolitik in Dänemark sehr stark vom Konsens zwischen den Sozialpartnern und von einer hohen Betreuungintensität abhängig. Die erfolgreiche – oft nur in Nobelpreisen gemessene – Wissenschaftspolitik der USA basiert auf einem anderen Verständnis von Public-private-Partnerschaften und auf anderen Hochschulstrukturen. Bei der erfolgreichen Sozialpolitik Schwedens spielt die Finanzierung durch Steuern – und nicht durch Sozialversicherungsträger – eine entscheidende Rolle.

Die Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Sie zeigen, dass Defizite in einem bestimmten Politikbereich nicht ohne weiteres durch den Import erfolgreicher Lösungen aus anderen Ländern behoben werden können. Ähnliches gilt für erfolgreiche Lösungen aus anderen Politikfeldern im eigenen Land. Jedes Politikfeld hat seine eigenen Akteursstrukturen, Lösungsstrategien und Pfade: „Policy determines politics“ (Lowi 1972: 299). Es bleibt die Frage, ob Politikversagen immer nur konstruktivistisch verstanden werden kann oder ob es einen objektiven Kern gibt, der diese Diagnose rechtfertigt. Politischer Erfolg wird immer von einem interessegeleiteten Standpunkt aus beurteilt. Daher kann es auch keinen objektiven Maßstab für Politikversagen geben. In demokratischen Regimen wird es immer eine Opposition und Me-

5 So z. B. die regelmäßige Feststellung der OECD, dass Deutschland zu wenig Akademiker habe, wobei u. a. die Eigenart des dualen Systems unberücksichtigt bleibt. Durch die Fixierung der OECD-Studien auf den Indikator „akademische Abschlüsse“ wird die international anerkannte Stärke des deutschen Systems der Berufsausbildung zu einem vermeintlichen Beleg für ein Politikversagen in der Bildungspolitik. Vgl. <http://www.wiwo.de/erfolg/campus-mba/oecd-bildungsstudie-die-laender-mit-der-hoechsten-akademikerquote/10702910.html>, zuletzt abgerufen am 8.4.2015.

6 „Die in entwickelten Industriegesellschaften vorfindbaren Varianten des Kapitalismus sind weniger das Resultat expliziter Kollektiventscheidungen als vielmehr ein Ausdruck historischer Kontingenz und Pfadabhängigkeit“ (Czada 2003: 11).

dien geben, die der jeweiligen Regierung ein Politikversagen unterstellen. In totalitären Regimen wird es demgegenüber nie ein Politikversagen geben, es sei denn, man kann dafür Saboteure oder subversive Kräfte dafür verantwortlich machen, oder man stellt die Berichterstattung über vermeintliches Politikversagen als „regierungsfeindliche Propaganda“ unter Strafe.⁷ Was in Demokratien zur normalen Routine zwischen Regierung, Opposition, organisierten Interessen und den Medien gehört, ist in Diktaturen ein Delikt. Ein Diskurs über Politikversagen kann es daher nur in Demokratien geben. Gleichwohl bleibt es überstaatlichen Organisationen, Wissenschaftlern anderer Länder oder NGOs überlassen, totalitären Regimen Politikversagen – zumindest in den Bereichen Menschenrechte und Umwelt – zu attestieren.

Je mehr Bürger an ein generelles Politikversagen ihrer Regierung glauben, umso größer wird das Risiko, dass sich totalitäre Ideen und antidemokratische Strukturen als mehrheitsfähig erweisen. Dies ist eine der Erfahrungen aus der Systemtransformation in den Staaten des ehemaligen Ostblocks, aber auch aus den Gewalterruptionen in den Vorstädten französischer Großstädte 2005 oder aus den Anschlägen 2015 in Paris, die den rechtspopulistischen Gruppierungen (Front National und Movement pour la France)⁸ sehr entgegenkamen und diese immer noch stärken. Außerdem sind den meisten Bürgern die Kosten für ihre Lebenshaltung wichtiger als demokratische Rechte, die scheinbar nur denen nützen, die materiell gut situiert sind.⁹ Das Erlebnis ständigen Politikversagens führt bei vielen Bürgern zu einem schleichenden Vertrauensverlust in die Institutionen und Repräsentanten einer an sich gefestigten Demokratie. An den rechten und linken Rändern des Parteienspektrums werden daher Befunde über Politikversagen dankbar aufgegriffen, um eine Runderneuerung des gesamten politischen Systems zu fordern. Das Paradigma hierfür war die Polemik der extremen Rechten und Linken gegenüber der Weimarer Republik und deren „Systemparteien“ (Sontheimer 1962) – ein Topos, der auch heute in populistischen Bewegungen gängig ist.

In den 1970er Jahren wurde von der Neuen Linken ein Politikversagen in Verbindung mit einer Legitimationskrise des „Systems“ festgestellt, die es durch eine Transformation nach sozialistischem Vorbild zu überwinden gelte.¹⁰ Aber auch von konservativer und bürgerlicher Seite wurde ein Politikversagen konstatiert, wobei diese aber eher an eine Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit eines starken Staates auf der Grundlage der bestehenden

7 So hat z. B. die Regierung Venezuelas 2015 das Fotografieren von („angeblich“) leeren Supermarktregalen verboten. („Der Revolution geht die Milch aus“, FAZ-Online vom 6.3.2015.)

8 „Aasgeier der Unruhen“ (Spiegel-online vom 11.11.2005)

9 Das wurde u. a. auch im Nachkriegsdeutschland deutlich (Beyer/Holtmann 1989).

10 Paradigmatisch dafür sind Abhandlungen von Herbert Marcuse (1973); Joachim Hirsch (1975) und Claus Offe (1975).

Institutionen dachten (Forsthoff 1972). Zwar waren sich konservative wie linke Autoren in ihrer Diagnose teilweise darin einig, dass der moderne Staat vor allem durch den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt herausgefordert werde (Schelsky 1965; Habermas 1981). Die Vertreter beider Positionen sahen sich aber wechselseitig auch als politische Gegner.¹¹ Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die linke Kritik am Staat (insbesondere am scheinbar überwundenen Nationalstaat) lebendig. Sie artikuliert sich in verschiedenen Diskursen über die „zerfaserte Staatlichkeit“ (Genschel/Leibfried/Zangl 2007; Schneider/Nullmeier 2013), „Postdemokratie“ (Crouch 2005) und die Rückkehr des Nationalstaats im Kontext der Europäischen Union wie die Habermas-Streeck-Kontroverse (Höpner 2013).

Die Aufgaben einer Regierung ergeben sich aus der Verfassung und dem Verständnis von Staatsaufgaben (Grimm 1987a: 53 ff., 1991: 159 ff.; Willke 1992: 211 ff.; Prätorius 1999; Nitschke 2000; Böckenförde 2006: 53). Beides gibt Raum für Interpretationen. Selbst wenn es einen Konsens über eine Staatsaufgabe geben sollte, bleibt immer noch offen, wie und von wem sie umgesetzt wird. Wenn z. B. die Integration von Migranten zu den Staatsaufgaben gerechnet wird, ist zu fragen, ob das auch die Förderung des Sprachunterrichts und der beruflichen Integration umfasst und wer die Kosten dafür trägt: der Bund, die Länder oder die Kommunen? Ohne diese Konkretisierung bleibt der Bezug auf Staatsaufgaben abstrakt.

Nach dem traditionellen Staatsverständnis hat der Staat in erster Linie für die innere und äußere Sicherheit seiner Bürger zu sorgen.¹² Das war lange Zeit die wichtigste Legitimation für die Existenz des Staates. Je mehr sich im 18. und 19. Jahrhundert Staat und Gesellschaft voneinander trennten und sich die Gesellschaft in mehr oder weniger autonome Teilbereiche ausdifferenzierte, umso mehr änderte sich auch die Funktion der Verfassung. So markierten z. B. die Grundrechte die „Grenzlinie zwischen Staat und Gesellschaft. Vom Staat aus betrachtet waren sie Handlungsschranken, von der Gesellschaft aus betrachtet Abwehrrechte“ (Grimm 1991: 48). Mit der Erkenntnis, dass die gesellschaftliche Selbststeuerung das Gerechtigkeitsproblem nicht lösen konnte, sondern mit der Entstehung unterschiedlicher sozialer Klassen neue Ungleichheiten schuf, folgte ein Paradigmenwechsel in der Funktion der Verfassung und damit auch der Staatsaufgaben:

„Griff der Staat zunächst nur ein, um die auffälligsten Mißbräuche zu unterbinden, so mußte er schon bald dazu übergehen, in Notlagen oder Krisensituationen vorsorgend, ausgleichen oder helfend zu intervenieren. [...] Qualitativ hat sich die Staatstätigkeit

11 Typische Positionen dazu vertraten etwa Helmut Schelsky, Ernst Forsthoff und Ralf Dahrendorf.

12 Die ersten Artikel der Federalist Papers widmen sich z. B. dieser Frage und reflektieren dabei die damaligen europäischen Erfahrungen mit inneren und äußeren Kriegen (Hamilton/Madison/Jay 1994).

aufgrund der Materialisierung des Gerechtigkeitsproblems von der Bindung an eine vorgegebene, quasi natürliche Gesellschaftsordnung gelöst, die der Staat lediglich gegen Störungen abzuschirmen hatte. Statt dessen wird nun die gesellschaftliche Ordnung selber zum Gegenstand staatlicher Veränderung und Gestaltung“ (ebd.: 168).

Ob aber z. B. eine Regierung die Schaffung von Kindergärten als ihre sozial-staatliche Aufgabe zur Daseinsvorsorge ansieht oder diese Aufgabe der Zivilgesellschaft und damit dem freien Spiel der Kräfte überlässt, ist eine politisch zu entscheidende Frage und keine die sich zwingend aus einem Katalog von Staatsaufgaben ableiten lässt. Immer dann, wenn die Haushaltslage prekär ist, werden die Staatsaufgaben auf den Prüfstand gestellt: Muss der Staat für die soziale Infrastruktur sorgen oder kann er das nicht auch dem Markt überlassen? Gehört die Finanzierung von Hochschulen zu den Staatsaufgaben oder sollen die Nutznießer durch Gebühren daran beteiligt werden? Alles dies sind politische Entscheidungen, die von jeder Regierung und zu jedem Zeitpunkt anders beantwortet werden.

Was als Staatsaufgabe gilt, ist abhängig vom jeweiligen politischen Konsens und von der jeweiligen politischen Kultur der verschiedenen Staaten. Manches, was z. B. in gut ausgebauten Sozialstaaten (wie Skandinavien, Deutschland, Niederlande) als selbstverständliche Staatsaufgabe gilt, ist in den USA oder Großbritannien ebenso selbstverständlich Sache privater Initiativen (Heinze/Schmid/Strünck 1999: 96 ff.). Es ist daher nicht weiter erstaunlich, dass die Idee des Kommunitarismus mit ihrer in den USA verbreiteten Praxis des *volunteering*, der privaten Stiftungen und des Fundraising in Europa zwar in den Diskursen über das soziale Kapital und ehrenamtliches Engagement rezipiert wurde (Alemann/Heinze/Wehrhöfer 1999; Mai 2004b), aber keine flächendeckende Praxis etablierte.

Unabhängig von den in Verfassung und Rechtsprechung vorgegebenen Staatsaufgaben, deren jeweiliger Umfang nie exakt zu bestimmen sein wird, kann aus jeder Herausforderung eine dauerhafte Aufgabe werden, die sich irgendwann als Staatsaufgabe verfestigt. Ein Beispiel dafür ist der Umwelt- und Naturschutz. Zwar gab es auch in der preußischen Verwaltung Vorschriften über Luftreinhaltung u. Ä. Aber erst durch die ökologische Herausforderung und entsprechende Forderungen der Ökologiebewegung in den 1970er Jahren wurden die Institutionen und Gesetze zum Schutz von Umwelt und Natur erheblich ausgeweitet (Küppers/Lundgreen/Weingart 1978; E. Müller 1986; Simonis 1988). Spätestens seit der Einrichtung eines eigenständigen Ministeriums ist Umweltpolitik eine Staatsaufgabe. Aus situativen Herausforderungen heraus können dem Staat Aufgaben zuwachsen und schließlich zur Staatsaufgabe werden, die von den Bürgern irgendwann als selbstverständlich gesehen und als Besitzstand verteidigt werden.

Auch wenn es keinen feststehenden Katalog von Staatsaufgaben gibt, so besteht doch weitgehend Konsens darüber, dass es neben einem Kernbestand auch einen ständigen Zuwachs an neuen Aufgaben gibt.

„Die Einrichtung von Kindergartenplätzen ist also stets eine *Gemeinwohlaufgabe* gewesen, hat sich aber erst in jüngerer Zeit zur *Staatsaufgabe* – sprich: Aufgabe der Kommunen – gewandelt, seitdem die Gesetzgebung sich dieses Bereichs angenommen hat. [...] ‚Der Staat‘ sucht sich die Aufgaben nicht in souveräner Entscheidung aus, sondern wird zu ihnen gedrängt. [...] Die Betreuung von Kindern hat mit steigender Berufstätigkeit von Frauen eine sozialstaatliche Dimension erhalten, die ihr unter anderen sozialen Bedingungen nicht zukam“ (Ipsen 2011: 46, Hervorhebungen im Original).

Der Zuwachs an Staatsaufgaben war so lange unproblematisch, solange die damit verbundenen Projekte finanzierbar waren. Kritisiert wurde von liberaler und konservativer Seite die Tatsache, dass der Staat in bestimmten Bereichen überhaupt tätig wird. Dies betraf vor allem den Ausbau des Sozialstaats, der – so seine Kritiker wie z. B. Schelsky – den Bürger entmündige und seine eigene Klientel schaffe, die immer mehr vom Staat fordere und damit eine Anspruchsspirale in Gang setze. Es sind aber nicht nur konservativ-liberale Kreise, die das Subsidiaritätsprinzip wiederentdecken, sondern – wenngleich aus anderen Gründen – viele Kräfte der Zivilgesellschaft in der Tradition des Kommunitarismus.

Allein die weiterhin steigenden Kosten des Sozialstaats erfordern ein Umdenken, zumal der Staat mit der Entdeckung der Zivilgesellschaft zwei Fliegen mit einer Klappe erledigen könnte: Die Sanierung der öffentlichen Haushalte und die Erfüllung des Wunsches der Bürger nach mehr Partizipation. „Der Ruf nach der Zivilgesellschaft erhebt sich umso lauter, je mehr der Staat sich außer Stande sieht, all denjenigen Verpflichtungen gerecht zu werden, die von ihm bisher wahrgenommen wurden“ (R. Bauer 2000: 230). Die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung wird also von beiden Seiten erhoben – dennoch meinen beide etwas anderes: Während der Staat darauf hofft, Aufgaben vor allem im sozialen und kulturellen Bereich an die Zivilgesellschaft abgeben und damit aus seinem Leistungskatalog streichen zu können, denken zivilgesellschaftliche Akteure – Verbände und Initiativen – in erster Linie an (staatliche) Hilfe zur Selbsthilfe. Staat und Zivilgesellschaft¹³ waren seit jeher aufeinander bezogen. Auch das als Beleg für die Trennung von Staat und Gesellschaft im 19. Jahrhundert angeführte Vereinswesen beweist, dass dieses als Teil des (preußischen) Staates verstanden wurde und nicht als Ausdruck einer lebendigen und pluralistischen Zivilgesellschaft.¹⁴

13 Zum Begriff der Zivilgesellschaft und ihrer Konstitution als separate Sphäre der Gesellschaft vgl. Zinecker (2005: 532): „Ihren institutionellen Kern bilden jene nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern.“

14 Die im Allgemeinen Landrecht 1794 erlaubte Gründung von Vereinen war ausdrücklich an die „Bindung an das ‚gemeine Wohl‘ und an dessen Garanten, den Staat“, geknüpft (R. Bauer 2000: 236).

2. Von der politischen Steuerung zur Governance – ein Paradigmenwechsel

2.1 Politikwissenschaftliche Steuerungstheorien

Die Theorien der politischen Steuerung (paradigmatisch dafür stehen die Klassiker Etzioni 1968; Deutsch 1973 und David Easton 1964) waren am Vorbild der Kybernetik orientiert, die in den 1950er und 1960er Jahren von vielen wissenschaftlichen Disziplinen aufgegriffen wurde (Mayntz 1996). Ursprünglich war die Kybernetik ein mathematisch-naturwissenschaftlich geprägtes Teilgebiet der Nachrichtentechnik. Entwickelt wurde sie zu einem wesentlichen Teil im Rahmen der Militärforschung. Die Sozialwissenschaften erhofften sich von der Rezeption kybernetischer Begriffe und Denkweisen eine Objektivierung ihrer Disziplinen. Schon die Soziologie war in ihrer Entstehung im 18. Jahrhundert an die damals dominanten naturwissenschaftlichen Paradigmen der Biologie, Physik und Mechanik angelehnt (Jäckel/Mai 2008). In den Schriften der soziologischen Gründungsväter August Comte und Émile Durkheim sind diese Analogien unübersehbar. Auch wenn in diesen Schriften immer wieder das spezifisch Sozialwissenschaftliche herausgearbeitet wird, so blieben die Naturwissenschaften das Vorbild für begriffliche Exaktheit, theoretische Eleganz und logische Konsistenz. Max Weber (1973) hat die Übertragung naturwissenschaftlicher Denkweisen auf gesellschaftliche Phänomene grundlegend kritisiert und ihre Grenzen aufgezeigt.

Auch bei der späteren Rezeption der Kybernetik und der modernen Biologie durch die Sozialwissenschaften (so ist z. B. die autopoietische Systemtheorie von Niklas Luhmann von den Schriften der Biologen Humberto Maturana und Francisco Varela inspiriert, die ihrerseits auf die Kybernetik Bezug nahmen) spielten wissenschaftstheoretische Gründe eine Rolle (Willke 1991). Durch die vermeintlich neutralen Begriffe der Kybernetik wie Black Box, Rückkopplung, Input, Output, Resonanz, Redundanz u. a. schienen auch soziale und politische Vorgänge beschreibbar und besser modellierbar zu werden. Zudem wurden die Grundlagen sozialwissenschaftlicher Theorien durch den Bezug auf die Kybernetik scheinbar gefestigt und „objektiver“. Die soziologischen Systemtheorien von Talcott Parsons, Niklas Luhmann und Richard Münch stehen mehr oder weniger in dieser Tradition, wenngleich sie jeweils in sehr unterschiedlicher Weise die universellen Eigenschaften biologischer und sozialer Systeme rekonstruieren (Schimank 1996).

Ein wichtiger Unterschied zwischen politikwissenschaftlichen und soziologischen Systemtheorien betrifft das Verhältnis von Offenheit und Ge-

geschlossenheit. Während die Politikwissenschaft danach fragt, wie sich das politische System gegenüber Umweltänderungen flexibel anpassen und damit seine Stabilität erhalten kann, stellt die soziologische Systemtheorie die autopoietische Geschlossenheit in den Mittelpunkt (Willke 1991). Allerdings lässt diese Theorie ein Hintertürchen offen:

„Autopoietische Systeme erscheinen nun entgegen dem früheren systemtheoretischen Postulat der notwendigen Offenheit von Systemen in System-Umwelt-Konstellationen in ihrem Kernbereich, in ihrer inneren Steuerungsstruktur als geschlossene Systeme. [...] Es ist allerdings wesentlich zu beachten, daß sich die operative Geschlossenheit eines autopoietischen Systems nur auf die basale Zirkularität der Selbststeuerung der eigenen Reproduktion bezieht; in anderen Hinsichten, insbesondere bezüglich der Aufnahme von Energie und Information [...], ist es durchaus und notwendigerweise offen“ (Willke 1996: 136).

Die Theorien der politischen Steuerung gingen – vereinfacht – von einem zentralen politischen Akteur – gemeint war die Regierung – aus, der mit den Steuerungsobjekten und „Inputs“ aus der Umwelt einen Regelkreis bildete (Kevenhörster 1984: 177). Entscheidend für die Steuerungsfähigkeit der Politik ist nach danach vor allem ihre Fähigkeit zur Informationsverarbeitung. Dieses Modell atmte den technokratischen Geist der 1960er und 1970er Jahre. Die Verbreitung von Großrechnern in die Regierungszentralen und das damit verbundene Denken in rationalen Algorithmen bestärkte die Politik in ihrem Glauben, dass gutes Regieren wesentlich eine Frage des richtigen Informationsmanagements sei und dieses wiederum eine Sache für Experten.

Das technokratische Modell traf bei den Regierungen der damaligen Zeit auf eine regelrechte Planungseuphorie. Mit Beginn der sozialliberalen Regierung wurden zahlreiche Reformprojekte in fast allen Politikbereichen angestoßen. Die Ernüchterung zeigte sich schon wenige Jahre später: Viele Reformen blieben auf halbem Wege stecken, andere verfehlten ihr Ziel und einige wurden gar nicht erst richtig begonnen. Hinzu kam, dass mit dem „Ölpreisschock“ in den 1970er Jahren die Abhängigkeit aller Reformen von externen, nicht kontrollierbaren Faktoren deutlich wurde. Niemand konnte sich bis dahin vorstellen, dass der Ölpreis fast alle anderen Planungen beeinflusste. Deutlich wurde vor allem, dass politische Steuerung und Planung an finanzielle und ökonomische Rahmenbedingungen geknüpft war.

Von konservativen wie linksliberalen Politikwissenschaftlern wurde gleichermaßen eine Steuerungskrise – mal mit und mal ohne Bezug auf eine ebenfalls konstatierte Legitimationskrise (Offe 1975: 133) – diagnostiziert. Parallel zur Ernüchterung der Politik über die Grenzen staatlicher Planung wechselte auch die Politikwissenschaft ihre Perspektive auf das Staatsversagen. Statt nach der Optimierung immanenter, organisatorischer und informationstechnischer Voraussetzungen der staatlichen Gestaltungskompetenz zu fragen, konzentrierte man sich seit den 1970er Jahren eher auf die institutio-

nellen Arrangements und Akteurskonstellationen, die das Verhältnis zwischen dem Staat und den Adressaten der Politik strukturierten (Holzinger/Knill/Lehmkuhl 2003: 7).

Zentrale Faktoren wurden nun die Interessen der jeweiligen Adressaten von politischen Maßnahmen, ihre jeweiligen Strategien sowie ihre Macht- und Vetopotenziale. Ein wichtiges Ergebnis dieser Forschungsperspektive (etwa der empirischen Implementations- und Evaluierungsforschung) war u. a., dass politische Ziele im Konsens mit den jeweiligen Adressaten besser durchgesetzt werden können, als wenn sie gegen ihre Interessen verstoßen (Bohne 1981). Damit waren nicht nur ein Paradigmenwechsel vom hierarchischen zum verhandelnden Staat und konkrete politische Optionen verbunden – nämlich statt hierarchischer Steuerung Verhandlung mit den Adressaten –, sondern auch theoretische Perspektiven: Wie, so lauteten nun die Fragen, müssen Verhandlungssysteme aussehen, damit eine Lösung möglich ist, der alle Beteiligten zustimmen können, und wie können die beteiligten Verbände das Ergebnis auch gegenüber Mitgliedern durchsetzen, die mit dieser Lösung nicht einverstanden sind (Verpflichtungsfähigkeit)? (Scharpf 1993: 42; Mayntz 1993b)

Dieser Perspektivwechsel der Sozialwissenschaften generierte eine Fülle neuer Studien und Theorien, wie z. B. die des Neokorporatismus oder des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Scharpf 2000), der sich eng an die Spiel- und Rational-Choice-Theorien anlehnte, aber deren einseitiges Rationalitätsverständnis ablehnte. In jüngerer Zeit wendet sich die Theorie der politischen Steuerung wieder mehr der Makroebene zu und fragt nach den Bedingungen nationalstaatlicher Politik im Zeichen der Globalisierung (Messner 1998; Zürn 2001). Je mehr die Integration Europas voranschreite und je mehr die Bedeutung supranationaler Mehrebenensysteme zunehme, umso mehr nehme die Bedeutung des Nationalstaats ab.

„Die Vollendung des Projekts der Moderne würde voraussetzen, dass es eine Instanz gibt, die die Kapazität besitzt, [...] Reformpolitik treiben zu können. Diese Instanz ist im Zeichen von Globalisierung und Fragmentierung als nationale kaum noch erkennbar. Gedacht werden muss folglich [...] in Richtung global governance“ (Menzel 1998: 19).

Als historisches Modell sei der Nationalstaat (Grimm 1987b) nicht mehr in der Lage, auf die modernen Herausforderungen – Globalisierung, Entgrenzung, Medialisierung, asymmetrische Konflikte – zu reagieren.

2.2 Zur Kritik der Theorien politischer Steuerung

Mit der Verbreitung systemtheoretischer Modelle in Politik und Wissenschaft wuchs auch die Kritik an einer zu unkritischen Rezeption ihrer vermeintlich

neutralen Begriffe (Greven 1974; Narr 1972). Im Mittelpunkt stand in den 1970er Jahren – anders als bei Max Weber 1909 (1973) – zunächst die Kritik am affirmativen Charakter der Systemtheorien. Nicht Stabilität und Optimierung des politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Systems seien die Ziele, sondern vielmehr die Kritik und Überwindung dieses „Systems“. Hinter den vermeintlich neutralen Begriffen der Systemtheorien versteckten sich nur die Interessen der herrschenden Klasse am Status quo. Auch vonseiten der Spieltheorie und der Theorie des Akteurzentrierten Institutionalismus erfuhr die Systemtheorie eine grundlegende Kritik: „Autopoiesis mag zwar eine universelle Tendenz funktional ausdifferenzierter Teilsysteme sein, aber entfalten kann sie sich nur bei Abwesenheit externer Beschränkungen. [...] Insbesondere bleibt die weiterbestehende Ressourcenabhängigkeit die Achillesferse der funktionalen Autonomie“ (Scharpf 1988: 66). Ein weiterer „blinder Fleck der Systemtheorie Parsonscher und Luhmannscher Provenienz ist die Vernachlässigung struktureller Aspekte und speziell der Binnenstruktur der verschiedenen funktionellen Teilsysteme“ (Mayntz 1995 155). Resümierend lässt sich feststellen, dass systemtheoretische Ansätze keine Antworten auf die Fragen nach der Erreichung politisch definierter Ziele geben können und wollen. Auch der angebliche Rückzug des Staates erweist sich als ein „Formwandel staatlicher Machtausübung, durch den sich das Spektrum der nebeneinander existierenden Regelungsformen verbreitert hat“ (Mayntz 1995a: 163).

Der weitgehende Rückzug kybernetischer und systemtheoretischer Ansätze aus der Diskussion über die politische Steuerung liegt auch daran, dass die Systemtheorie die Möglichkeit einer zielgerichteten Steuerung anderer sozialer Systeme für eine Illusion hält. Die einzelnen Subsysteme der Gesellschaft wie Recht, Ökonomie, Politik oder Wissenschaft wurden als weitgehend autonom konzipiert, die nur ihrer jeweils eigenen Operationsweise gehorchen und deshalb Inputs anderer Systeme nur als ein „Grundrauschen“ – ebenfalls ein Terminus der Kybernetik – wahrnehmen können. Es sei daher nicht möglich, dass z. B. das Subsystem der Politik dem Subsystem der Wirtschaft eine Richtung vorschreiben könne. Allenfalls könne die Politik die Wirtschaft durch strukturelle Kopplungen „irritieren“ und zu Eigenoperationen anregen. Diese könnten, eher zufällig als systematisch, dann doch den intendierten Effekt zeigen. Die Autonomie sozialer Bereiche wie der Wissenschaft, der Justiz oder der Wirtschaft ist aber keine Systemeigenschaft, sondern beruht auf garantierten Rechten, die für demokratische Gesellschaften typisch sind.¹⁵

Die Unabhängigkeit bzw. Teilautonomie der Medien, der Wissenschaft oder der Kunst wurden teilweise in Jahrhunderte dauernden Emanzipationskämpfen gegen den Staat und die Kirche errungen. Erst durch die Verfassun-

15 Zum Diskussionsstand über den Autonomiebegriff in Wissenschaft, Kunst und Politik aus systemtheoretischer Sicht siehe Franzen/Jung/Kaldewey/Korte 2014.

gen des modernen Staates wurden diese Autonomierechte abgesichert. Bei radikalen Regimewechseln können sie jederzeit wieder eingeschränkt oder abgeschafft werden. Die Teilautonomie der Wirtschaft beruht nicht nur auf dem Recht auf wirtschaftliche Betätigung im Rahmen einer politisch gewollten und rechtlich garantierten Wirtschaftsordnung, sondern auch auf der Erkenntnis, dass eine freie Wirtschaft effizienter und kreativer ist als eine Planwirtschaft. Dem widerspricht nicht, dass gerade eine marktorientierte Wirtschaft Regeln und Rechtsrahmen braucht und staatliche Eingriffe allein zur Vermeidung von sozialen Disparitäten und ökologischen Risiken notwendig sind.

Der Systemtheorie ist zugutezuhalten, dass sie in der Phase der Steuerungseuphorie die Grenzen politischer Machbarkeit aufzeigte. Aber es gab auch andere Hinweise auf die Grenzen politischer Steuerung. Am augenfälligsten war dies die Abhängigkeit politischer Projekte von finanziellen Ressourcen. Die großen Projekte zu Beginn der Planungseuphorie Anfang der 1970er Jahre (Waterkamp 1973) in fast allen Bereichen der Politik – Bildung, Städtebau, Infrastruktur – waren von entsprechenden Haushaltsansätzen abhängig. Die Ölkrise und später die Arbeitsmarktkrise ab Mitte der 1970er Jahre führte die Abhängigkeit politischer Planung von der Finanzlage der öffentlichen Haushalte drastisch vor Augen.

Ein anderer Grund für das Ende der Steuerungseuphorie war die Erkenntnis, dass politische Maßnahmen auf dem Wege der Implementation von den Eigeninteressen der Adressaten verändert, verzögert oder gar verhindert werden konnten. Als beispielhaft dafür gilt die Studie von Renate Mayntz, Eberhard Bohne u. a. über die Vollzugsprobleme im Umweltschutz (1978). Auch dies ist keine abstrakte Eigenschaft von Systemen, sondern die Folge legitimer Eigeninteressen von Betroffenen und einer politisch gewollten Teilautonomie politischer Institutionen und Ebenen.¹⁶

Zum Teil basiert die relative Autonomie gesellschaftlicher Bereiche auch auf der Einsicht, dass dadurch die Effizienz für die Gesamtgesellschaft erhöht wird. Otfried Höffe (2009: 57) weist darauf hin, dass schon in den antiken Hochkulturen

16 Wie schnell eine Maßnahme umgesetzt werden kann, wenn es keine Implementationsprobleme gibt, zeigt der Versuch der chinesischen Regierung, zur Eröffnung der Olympischen Spiele 2008 die Luftqualität in Peking zu verbessern. „Der Maßnahmenkatalog, der wohl nur in einem autoritären Regime durchzusetzen ist, beinhaltete u. a. die Stilllegung Dutzender Fabriken und drastische Fahrverbote“ (Spiegel-Online vom 6. August 2008 „Pekings Luftwäsche-Experiment fasziniert Smogforscher“). Dies würde in Deutschland allein am Widerstand organisierter Interessen scheitern. Immerhin widerlegt der chinesische Großversuch die systemtheoretische Annahme von der Unmöglichkeit gezielter politischer Interventionen.

„unbeschadet einer hierarchischen Ordnung [...] auch eine ausgeprägte funktionale Differenzierung herrscht: Schon im Alten Orient, ohnehin bei den antiken Griechen gibt es sowohl eine politische Führungsschicht [...] als auch Kaufleute und ein Priestertum. Da jede dieser drei Gruppen innerhalb ihrer Arbeit einer funktionspezifischen Gesetzlichkeit folgt, kann man von gesellschaftlichen Teilbereichen sprechen und ihnen mehr als nur bescheidene Ansätze von Autonomie zubilligen. [...] So neuartig ist die funktionale Gliederung jedenfalls nicht.“

Die rechtlich abgesicherte Autonomie sozialer Teilbereiche wie Justiz, Medizin, Kunst oder Wissenschaft beruht also auf der Selbstbeschränkung demokratischer Regime. Die Praxis totalitärer Regime zeigt, dass die Autonomie gesellschaftlicher Funktionssysteme und Institutionen jederzeit abgeschafft werden kann. Insofern sind Probleme der politischen Steuerung kein Beleg für die Krise des Staates, sondern sie sind in demokratisch verfassten Mehrebenensystemen die Herausforderung, denen sich die Politik zu stellen hat. Aber auch in demokratischen Regimen bieten sich aus der Sicht der Systemtheorie Möglichkeiten des gestaltenden Eingriffs in die jeweiligen Funktionssysteme. „Die jeweiligen Grundrechte, die den Funktionsbereichen ihre Autonomie vermitteln, erlauben nämlich durchaus die gleichzeitige Steuerung des Handelns in diesen Funktionsbereichen“ (Münch 1995: 29).

2.3 Von der Steuerungstheorie zu Governance

Angeregt durch empirische Studien und theoretische Ansätze wurde die Perspektive in der Steuerungsdiskussion immer mehr auf die Frage gelenkt, wie die Politik kollektiv verbindliche Entscheidungen durchsetzt. Es zeigte sich, dass der Modus der hierarchischen Steuerung gegenüber anderen Formen wie die der netzwerkartigen Koordination oder der Verhandlung an Bedeutung verlor (Ritter 1979; König/Dose 1993; Mayntz 1996; König 1998; Grunow 2003). Es ließe sich fragen, ob die hierarchische Steuerung überhaupt jemals ein dominantes Steuerungsmuster war oder nur eine neben anderen Formen der Herrschaftsausübung. Selbst in der Zeit des Absolutismus, der die Regelung aller Lebensbereiche beanspruchte, war die Macht des absoluten Fürsten oft nur auf die Metropole, wenn nicht gar nur auf den Hof beschränkt. Alles andere wurde toleriert, solange die Macht des Fürsten nicht direkt herausgefordert wurde. „Räsoniert, soviel ihr wollt und worüber ihr wollt; aber gehorcht!“ war das aufgeklärte und zugleich pragmatische Motto Friedrich des Großen.¹⁷ Eine flächendeckende Verwaltung und ein funktionierendes Rechtssystem als Voraussetzungen effektiver politischer Steuerung gibt es

17 Immanuel Kant hatte „seinem“ Herrscher diese Worte 1783 in der Schrift „Was ist Aufklärung?“ in den Mund gelegt.

auch heute noch in vielen Ländern – nicht nur in den so genannten *failing states* – nur in Ansätzen.

Die Kulturgeschichte und die Geschichte der politischen Herrschaft (Reinhard 1999; Schulze 2004) zeigen, dass auch in den Provinzen entwickelter Industriestaaten die Uhren anders laufen und vor Ort nicht alles so heiß gegessen wird, wie es am Regierungssitz gekocht wird. Umso erstaunlicher ist es, dass sich das Modell der hierarchischen Steuerung zumindest in der Steuerungstheorie als eine Art Normalfall politischer Steuerung etablieren konnte, von dem man dann durch die Entdeckung immer neuer Steuerungsmodi (Verhandlungen, Vereinbarungen, Kontextsteuerung, ökonomische Anreize u. Ä.) abwich. „Unregierbare Städte“, „No-go-Areas“ und „Parallelwelten“ sind typisch für heterogene, ausdifferenzierte und multikulturelle Gesellschaften und keine Belege für Ausnahmen und Steuerungsdefizite demokratischer Regime. Die Steuerungstheorien hatten jedoch diese vermeintlichen Ausnahmen zugunsten eines konstruierten Idealstaats in einer idealisierten Gesellschaft kaum in den Blick genommen. Selbst in totalitären Regimen, die dem Idealtyp der hierarchischen Steuerung am nächsten kommen, gibt es subkulturelle Nischen alternativer Künstler oder Intellektueller, die allerdings im Unterschied zu demokratischen Regimen keine Rechte haben, auf die sie sich berufen können.

Moderne Gesellschaften bestehen mehr oder weniger aus einem Nebeneinander hochdifferenzierter und hochentwickelter Teilbereiche einerseits und – in den Metropolen buchstäblich ein paar Häuserblocks weiter – aus prekären Lebenswelten andererseits. Eine der wichtigsten politischen Herausforderung besteht darin, diese Widersprüche und die daraus resultierenden Spannungen auszubalancieren, da sie immer das Potenzial revolutionärer Umwälzung und von Gewaltexzessen in sich bergen. Der Sozialstaat ist z. B. ein Modell, das diese Spannungen zu mildern sucht (Hartwich 1998). Gerade wegen seines Erfolges bei der Integration der Gesellschaft wird der Sozialstaat von einigen Strömungen am linken Rand des Parteienspektrums als Form der falschen Versöhnung gesehen. Die Vorstellung, dass moderne Gesellschaften nur noch aus funktional differenzierten Subsystemen bestehen, die andere Formen vormoderner Differenzierung überwunden haben, ist weder empirisch haltbar noch theoretisch plausibel.¹⁸

Eine Erklärung für die dominante Orientierung an der hierarchischen Steuerung liegt teilweise in der staatsrechtlichen Traditionslinie der Politikwissenschaft. Bis heute sind die Staatsrechtslehre und weite Teile der Verwaltungsrechtswissenschaft im Wesentlichen auf die Verfassungsorgane

18 Ebendies behauptet Niklas Luhmanns Systemtheorie: Die Differenzierung in ungleichartige und gleichrangige Teile „ist die in der modernen Gesellschaft vorherrschende funktionale Differenzierung in Teilsysteme, die jeweils spezialisierte Beiträge zur gesellschaftlichen Reproduktion liefern“ (Schimank 1996: 151).

fixiert. Der Einbezug von Parteien und Verbänden in das System der Politik und die Erörterung ihrer Rolle im Prozess der politischen Steuerung gilt in dieser staatsrechtlichen Diskurstradition zumindest als Abweichung vom vermeintlich Normalen. Politiknetzwerke, freiwillige Vereinbarungen, Verhandlungen und andere Formen informellen Handelns sind weder in der Verfassung noch in den Geschäftsordnungen, die die Kommunikation zwischen den Verfassungsorganen regeln, vorgesehen. Die Politikwissenschaft hat diese Mischung aus formellen und informellen Strukturen längst thematisiert und daraus theoretische Konsequenzen gezogen. Informelles Handeln gilt als legitime und effektive Ergänzung zum formellen Handeln (Bröchler/Grunden 2014; Pannes 2014). Dieser Governanceperspektive liegt u. a. die Erkenntnis aus der Ökonomie zugrunde, dass einander gleichrangige Akteure – z. B. Unternehmen – sich auf konkrete Ziele einigen und diese gemeinsam anstreben können. Nur so erlangt die Exekutive die notwendige Flexibilität, die auch die Verwaltungsrechtslehre fordert: „Die moderne durch Technik, Wirtschaft und – als Folgeerscheinung – Vermassung entscheidend bestimmte soziale Wirklichkeit legt dem Staat die Verpflichtung auf, umfassend zu planen und zu lenken, hier zu hemmen und dort zu fördern [...], kurzum mitten in einer Welt von höchster Verletzlichkeit gestaltend, stabilisierend und ausgleichend zu wirken“ (ForsthoFF 1973: 4). Diese Aufgabe ist mit den Mitteln des Verwaltungsrechts allein nicht zu erreichen (Hoffmann-Riem 2005).

Was für die Koordination von Akteuren in der Wirtschaft gilt, trifft auch auf die Koordination in internationalen Regimen zu: „Global Governance ergibt sich dadurch, dass sich verschiedene Steuerungsformen auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen zu einem Gesamtarrangement von *Governance by, with and without Government* verbinden“ (Zangl/Zürn 2004: 14, Hervorhebung im Original). Allen diesen Bereichen ist gemeinsam, dass es keine eindeutige Hierarchie gibt und damit auch keine Möglichkeit, ein bestimmtes Ziel gegenüber allen anderen einfach durchzusetzen, ohne alle anderen einzubeziehen. Damit war der Weg frei für die Modelle der Rational-Choice- und Spieltheorie. Sie galt es nun auf politische Akteure und Probleme zu übertragen (Scharpf 2000). Damit war auch der Blick für Verhandlungssysteme und ihre typischen Dilemmata sowie für Vetospieler und informelle Absprachen geöffnet. Der von der Ökonomie eingeführte Begriff der Governance wurde von der Politikwissenschaft übernommen, aber konzeptionell geändert. Er sollte das Paradigma der hierarchischen politischen Steuerung deutlich erweitern.

Das Konzept der Governance führt verschiedene Ansätze zusammen (Schuppert/Zürn 2008) und erweitert zugleich den Blick auf Netzwerke, Koordination, Verhandlungen und institutionelle Strukturen. Governance zeigt vor allem die „Notwendigkeit erheblicher Koordinationsleistungen, da sonst das Zusammenwirken öffentlicher und privater Handlungskompetenz

[...] nicht organisiert werden kann. Von da ist es nur noch ein kurzer Weg zu dem von uns [Schuppert/Zürn] für richtig gehaltenen Verständnis von Governance als Koordination staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in und durch Regelungsstrukturen“ (Schuppert 2008: 23).

3. Herausforderungen für erfolgreiches Regieren

Die kulturellen, ökonomischen und technologischen Grundlagen der Gesellschaft sind in ständiger Bewegung. Die politischen Institutionen müssen einerseits auf diese Dynamik reagieren und sie andererseits gestalten: Sie sind zugleich Subjekt und Objekt des sozialen Wandels. Je mehr die politischen Institutionen zu bloßen Objekten des sozialen Wandels werden, umso weniger gelingt ihnen die Gestaltung ihrer kulturellen, ökonomischen und technologischen Umwelten. Je mehr sie sich diesem Wandel entgegenstellen, umso größer wird die Gefahr, dass sie als Fossilien eines Ancien Régime bedeutungslos oder in einem revolutionären Prozess gewaltsam beseitigt werden. Politische Institutionen – vor allem die Verfassungsorgane – müssen daher zum einen flexibel genug sein, um auf die verschiedenartigen Herausforderungen zu reagieren, zum anderen müssen sie aber auch eine gewisse Kontinuität und Verlässlichkeit garantieren. Das richtige Verhältnis von Statik und Dynamik bzw. von Starrheit und Flexibilität ermöglicht politischen Institutionen die Handlungsfähigkeit auch in Zeiten eines beschleunigten sozialen Wandels.

Als besonders resistent selbst gegenüber radikalen politischen Regimewechseln erweist sich die Exekutive. Unter Verwaltungsrechtlern gilt das Bonmot Otto Mayers: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ (Forsthoff 1973: 19). Gerade weil die Exekutive – Regierung und Verwaltung – auch in modernen Gesellschaften das eigentliche Machtzentrum ist, hängt die Gestaltungsfähigkeit der Politik weitgehend von ihr ab (Seibel 1983). Kollektiv verbindliche politische Ziele, die im Parlament vor allem in Form von Gesetzen formuliert werden, können nur durch eine funktionierende Exekutive umgesetzt werden. Im Folgenden sollen die Herausforderungen vorgestellt werden, mit denen die Politik in modernen Gesellschaften konfrontiert ist.

3.1 Sozialer Wandel

Der soziale Wandel zeigt sich in den Veränderungen

- der Demografie,
- der sozialen Klassen, Schichten und Milieus,
- der Lebenswelten,
- der Bedeutung von Wissenschaft und Technik,
- der Arbeitswelt und Erwerbsformen,
- des Verhältnisses zwischen den Generationen und Geschlechtern,
- der Vernetzung mit anderen Regionen.

Es gibt keine Bereiche, die vom sozialen Wandel ausgenommen sind. Aber er wird in den verschiedenen Regionen, Generationen sowie Arbeits- und Lebenswelten unterschiedlich wahrgenommen: in den Metropolen anders als auf dem Land, in kleinen Betrieben anders als in Großunternehmen, von Älteren anders als von Jüngeren. Aus der unterschiedlichen Betroffenheit vom sozialen Wandel resultieren Spannungen, die zu politischen Konflikten und neuen Cleavages führen können, die die traditionellen Konfliktlinien, die sich wesentlich aus dem sozioökonomischen Status (der Klassenzugehörigkeit) ergaben, überlagern (Berger 1997). Längst werden Verteilungskonflikte zwischen Älteren und Jüngeren (z. B. in der Frage nach der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge), zwischen ärmeren und reicheren Regionen (z. B. in der Frage bei der Verteilung der EU-Mittel oder beim innerdeutschen Länderfinanzausgleich) offen artikuliert und zur Lösung an die Politik verwiesen.

Die Politik erwies sich angesichts dieser neuen Herausforderungen weitgehend als generationen- und geschlechterblind. Die Frage, ob und in welchem Ausmaß Gesetze für Frauen und Männer oder für Ältere und Jüngere zum Teil völlig Unterschiedliches bedeuten, wurde bis zum Ende des letzten Jahrhunderts weder vom Gesetzgeber noch von der Exekutive erwogen. Je mehr das Verhältnis zwischen den Generationen zu einem politischen Thema wird, umso mehr wird künftig auch die Generationengerechtigkeit als Maßstab politischen Handelns treten. Das bedeutet, dass z. B. öffentlich geförderte Projekte auch danach beurteilt werden, ob sie die Kluft zwischen den Generationen vergrößern oder ältere Bürger von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgrenzen.

Unmittelbar betrifft das Projekte in den Bereichen Renten- und Krankenversicherung sowie soziale Dienste, Gesundheit, aber auch Stadtplanung, Wohnungsbau, Verkehr und Bildung. Senioren haben andere Ansprüche und Bedürfnisse, die sich auf alle diese Bereiche auswirken. Eine Gesellschaft, die zur Hälfte aus über 65-Jährigen und immer mehr Pflegebedürftigen besteht sowie eine Geburtenrate von weniger als einem Kind pro Familie hat, ist eine andere als eine Gesellschaft mit einer hohen Reproduktionsrate und einem um fast eine Generation jüngeren Durchschnittsalter. Beide Gesellschaften haben nicht nur wegen der geänderten Mehrheitsverhältnisse völlig andere Prioritäten und Herausforderungen, sie haben auch unterschiedliche Ausgangspositionen für ihre weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung.¹⁹ Mittelbar betrifft die Berücksichtigung eines zunehmenden Anteils ältere Menschen sämtliche Politikbereiche. Die Diskussionen über politische Planung und Steuerung sowie die Gesetzgebung wurden bis in die jüngste

19 Die demografische Entwicklung hat zumindest für die Medien die Qualität eines Sachzwangs. „Deutschlands Pensionären stehen Nullrunden bis in das nächste Jahrzehnt bevor. Wirtschaftsentwicklung und die Vergreisung der Gesellschaft lassen dem Gesetzgeber keine andere Wahl“ (Spiegel-online vom 18.1.2006).

Zeit weitgehend unter der Fiktion scheinbarer Selbstverständlichkeiten getroffen:

- der demografischen Normalität: die zwiebelartige Kurve der Altersverteilung,
- der Normalität der vermeintlich natürlichen Geschlechterordnung: die Dominanz der Männer im Berufs- und Familienleben trotz formaler Gleichberechtigung,
- der Normalität der Arbeitsverhältnisse: die unbefristete Anstellung in einem Großbetrieb und ein aktives Arbeitsleben bis zum 65. Lebensjahr,
- der Normalität kultureller und nationaler Homogenität.

Alles dies ist heute teilweise radikal verändert. Dennoch tut sich die Politik schwer, von einigen dieser Normalitätsfiktionen Abschied zu nehmen und daraus die gesetzgeberischen und planerischen Konsequenzen zu ziehen. Am deutlichsten wurde dies bei der verspäteten Migrations- und Integrationspolitik. Zu lange hielten fast alle Parteien an der Vorstellung fest, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Die damit zusammenhängenden Konflikte wurden entweder ideologisch dramatisiert oder wegerklärt. Ähnliches gilt für die Ignoranz der Politik gegenüber der demografischen Entwicklung. Sie war im Gegensatz zum Migrationsverhalten seit Jahrzehnten absehbar, und es hatte nicht an entsprechenden Expertisen gefehlt. Dennoch wurden wichtige Weichenstellungen im System der Altersvorsorge immer wieder verschoben.

Die moderne Gesellschaft ist weniger durch das Vorherrschen des Typus der funktionalen Differenzierung gegenüber anderen Differenzierungsformen (der sektoralen, segmentären) gekennzeichnet als vielmehr durch die Gleichzeitigkeit moderner und traditionaler Elemente. Die moderne Gesellschaft ist gleichwohl als Idealtyp konstruierbar – als eine Gesellschaft, die überwiegend oder ausschließlich aus funktional ausdifferenzierten und autonomen Subsystemen besteht. In real existierenden Gesellschaften gibt es aber bestenfalls in einigen Teilbereichen etwa der Wirtschaft oder der Verwaltung Annäherungen an diesen Idealtyp. Daneben existieren in jeder Gesellschaft bestimmte Bereiche (z. B. bestimmte Industriebranchen, das Bildungswesen, die Forschung oder die Justiz), ethnische Gruppen oder Regionen, die von jedem sozialen Wandel unberührt scheinen und die deshalb Herausforderungen einer gezielten Modernisierungspolitik (etwa in Form der Regionalentwicklung) sind. Besonders ethnisch und/oder religiös dominierte Gruppen oder Regionen können zu potenziellen Konfliktherden werden, wenn sie ihren Widerstand gegen die Modernisierung mit Gewalt äußern. Die politische Herausforderung für demokratische Staaten besteht darin, die verschiedenen Ungleichzeitigkeiten in ihrer Gesellschaft daran zu hindern, dass sie sich in gewalttätigen Konflikten entladen. Das scheint innerhalb eines Staates nur zu gelingen, wenn alle gesellschaftlichen Kräfte an der politischen Ge-

staltung beteiligt werden. Die Beispiele Libyen, Irak und Ägypten veranschaulichen allerdings, dass diese demokratietheoretisch plausible Idee bislang an der Realität gescheitert ist.

In der Geschichte hat sich immer wieder gezeigt, dass es verschiedene Modelle der Moderne und ebenso viele Wege in eine dieser Modernen gibt. Das Beispiel China illustriert, dass es im 20. Jahrhundert mehrere Vorstellungen davon gab, was unter Modernisierung zu verstehen ist: die Einführung des Kommunismus etwa oder die zunächst zögernd begonnene Öffnung gegenüber marktwirtschaftlichen Prinzipien. Vor allem die kommunistische Herrschaft unter Mao Zedong forderte Millionen Opfer vermeintlich rückständiger Regionen oder Gruppen: Als unmodern („reaktionär“) galt, wer sich dem Modernisierungsverständnis der Partei widersetzte. Auch der derzeit von China beschrittene Weg zur Modernisierung fordert Opfer wie z. B. die soziale Balance und die Umwelt. Im Namen der Modernisierung werden in China ganze Stadtviertel zugunsten neuer Büro- und Fabrikbauten abgerissen und Dörfer für die Errichtung von Großprojekten wie Staudämmen oder Flughäfen beseitigt. Was in demokratischen Regimen langwierige Enteignungsprozesse, Planungsdiskussionen und Bürgerinitiativen bedeuten würde, erledigen totalitäre Staaten buchstäblich mit dem Bulldozer. Beispiele wie Japan, Singapur oder Südkorea zeigen wiederum, dass Hightech und Tradition kein Widerspruch sein müssen. Auch ohne die protestantische Ethik Nordamerikas und aus Teilen Westeuropas scheinen sich Märkte, Innovationen und Handel zu entfalten. Der Erfolg des „gelenkten Kapitalismus“ in China, Südkorea und Singapur führte zu der Frage, ob das westliche Modell mit seiner Betonung der Menschenrechte und demokratischer Strukturen noch zukunftsfähig sei.

Modernisierungen werden von den jeweils herrschenden Regierungen deshalb durchgeführt, um Anschluss an andere Staaten zu finden, im globalen Wettbewerb bestehen zu können oder um das eigene Land durch Wachstum zu stabilisieren.²⁰ „Die *tour de force* einer beschleunigten Entwicklung, die den meisten Nachzüglern vorschwebt, erfordert besonders starke soziale Kontrollen und Integrationsmechanismen; in den meisten Fällen sind sie nur im Rahmen einer starken Zentralmacht vorstellbar“ (Rüchemeyer 1979: 382, Hervorhebung im Original). Unter den Bedingungen der Demokratie sind

20 In einem Vergleich der Industrialisierungswege Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Japans kommen Piore/Sabel (1985: 183) zu dem Befund, dass „der Staat in diesen vier Ländern bei der Schaffung und der Stabilisierung der Massenproduktionsmärkte eine ausschlaggebende Rolle spielte“. Dennoch waren die historischen und kulturellen Ausgangsbedingungen in diesen Ländern höchst unterschiedlich. Das zeigt zum einen die Vielfalt marktwirtschaftlicher Regime (*varieties of capitalism*) und zum anderen die verschiedenen pfadabhängigen Wege in die Moderne, wobei die Industrialisierung ein wichtiger Schrittmacher ist.

dabei Konflikte unausweichlich, da sich die betroffenen und von sozialem Abstieg bedrohten Gruppen oder Regionen artikulieren. Vermeintlich rückständige Regionen haben in föderalistischen Systemen das gleiche Stimmengewicht wie entwickelte. Aus diesem Grund besteht z. B. seit Jahrzehnten zwischen den entwickelten Regionen im Norden Italiens und denen des Südens ein Dauerkonflikt über die Verteilung von Ressourcen.²¹ In der Schweiz scheitern fortschrittliche Initiativen immer wieder am Stimmengewicht der traditionell konservativ eingestellten Landbevölkerung in einigen Kantonen. Autoritäre Regierungen müssen auf politische Widerstände von Regionen oder organisierten Interessen keine Rücksicht nehmen. Sie riskieren allenfalls eine Revolution (wie im Iran nach der gescheiterten Modernisierungspolitik des Schah Reza Pahlewi) oder ständige und nicht zu beherrschende Konflikt-herde (wie in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion). Jede Modernisierungspolitik läuft Gefahr, entweder einen Dauerkonflikt mit bestimmten Gruppen und Regionen zu riskieren oder – falls die konservativen Kräfte die politische Mehrheit erringen – das Modernisierungsprojekt beenden zu müssen. Im Deutschland des 19. Jahrhunderts galten z. B. die ostelbischen Junker als Hindernisse auf dem Weg des Deutschen Reichs zu einer modernen Industrialisation.²²

Auch für die modernsten Gesellschaften Nordamerikas und Westeuropas ist die Koexistenz hochentwickelter Bereiche etwa in der wissenschaftlichen Forschung oder in Start-ups der Internetökonomie einerseits und traditioneller Lebenswelten auf dem Land oder am Rande der Metropolen andererseits typisch. Beide Welten können im Alltag ohne größere Konflikte eine Symbiose eingehen, etwa wenn sich Manager von Hightechunternehmen ihren Haushalt von Migranten in Schwarzarbeit erledigen lassen oder als Hobby archaischen Kampfsport ausüben. In vielen Filmen (z. B. „Fight Club“ von David Fincher aus dem Jahr 1999) wird dies als Lebensstil moderner Eliten in den Metropolen dargestellt. Beide Welten scheinen hier miteinander versöhnt, dabei haben beide Seiten ein höchst ungleiches Interesse an dieser Symbiose: billige Arbeitskraft auf der einen, die Chance auf Legalisierung auf der anderen Seite. Es gehört auch zur Moderne, dass die technisch und architektonisch fortschrittlichsten Gebäude von Baukonsortien errichtet werden, die ihre Mitarbeiter nicht immer fair behandeln und bezahlen. Als eine

21 „Im Mezzogiorno finden sich die am meisten zurückgebliebenen Regionen Europas. [...] Große Armut, Analphabetentum, immer noch tief verwurzelte kriminelle Organisationen, Schattenwirtschaft und Hilflosigkeit prägen weithin das wirtschaftliche und soziale Leben des Mezzogiorno. Demgegenüber gehören die Regionen des Nordwestens, des Nordostens und des Zentrums zum Teil in Europa zu den Spitzenreitern in Bezug auf die Leistungsfähigkeit von vernetzten regionalen und lokalen Produktionsgemeinschaften“ (Drüke 2012: 390).

22 „Die staatliche Durchdringung des platten Landes war an den feudalen Machtverhältnissen aufgelaufen“ (Nipperdey 1983: 276).

der größten Branchen gilt gerade der Bausektor „als idealer Nährboden für illegale Praktiken aller Art“ (Bosch/Zühlke-Robinet 2000: 239). Erst wenn es zu gewaltsamen Konflikten zwischen diesen Welten kommt, geraten sie ins Blickfeld der Öffentlichkeit. Die moderne Gesellschaft ist zudem von einem Netz krimineller Strukturen durchdrungen, die auch nicht dadurch moderner werden, dass sie ihr Geschäft mit modernster Technik erledigen (Paoli 2003). Die Möglichkeiten des Internets sind nicht nur für den wissenschaftlichen und kulturellen Austausch offen – sie unterstützen auch den „Geschäftszweck“ des globalen Drogen-, Waffen- und Menschenhandels.

3.2 Komplexität

Politische Entscheidungen haben nicht immer die Effekte, die von den Akteuren intendiert waren. Die Geschichte kennt zahlreiche „gut gemeinte“ Handlungen, die das Gegenteil von dem bewirkten, das die Handelnden beabsichtigt hatten. In Machiavellis „Fürst“ finden sich viele Beispiele dafür, dass Ergebnisse politischen Handelns nicht unbedingt davon abhängen, ob sie in guter oder böswilliger Absicht begangen wurden: „Ein Mensch, der in allen Dingen nur das Gute tun will, muß unter so vielen, die das Schlechte tun, notwendig zugrunde gehen. Daher muß ein Fürst, der sich behaupten will, imstande sein, schlecht zu handeln, wenn die Notwendigkeit es erfordert“ (Machiavelli 1990: 78). Daraus ließe sich der Schluss ziehen, dass es auf die gute Absicht letztlich gar nicht ankomme.²³ Max Weber hat dafür den Begriff der Verantwortungsethik eingeführt und ihn von der Gesinnungsethik unterschieden. Viele Ereignisse von weltgeschichtlicher Bedeutung lassen sich als Beleg für die ungewollten Folgen anführen: Die Abschaffung der Monarchie durch die Französische Revolution führte zum Kaisertum Napoleons, die ungewollte Revolution von 1848 „war nicht das Produkt zielbewusster Aktionen“ (W. Mommsen 1998: 17) und Bismarcks Sozialgesetze brachten später genau die an die Macht, die er unbedingt verhindern wollte, nämlich die Sozialdemokraten. Auch aus der jüngeren Zeit lassen sich viele Beispiele für das Auseinanderfallen von „gut gemeint“ und „gut gemacht“ zitieren. Den Ersten Weltkrieg hatte z. B. eigentlich keine der damaligen Mächte

23 Zum Gelingen politischer Aktionen hängt es für Machiavelli (1990: 117) auch vom Glück ab: „Weil aber die Freiheit unseres Willens nicht aufgehört hat, so halte ich es für wahr, daß das Glück die Hälfte unserer Handlungen bestimmt, die andere Hälfte jedoch [...] uns anheimfällt.“

gewollt (Clark 2012) und auch die Folgen der Hartz-Reformen will so niemand vorausgesehen und schon gar nicht beabsichtigt haben.²⁴

Norbert Elias stellt fest, dass sich im 20. Jahrhundert „ungeplante Wandlungen“ häuften, und erklärt dies u. a. aus den geschichtlichen Voraussetzungen gegenwärtiger Entwicklungen und ihrer Komplexität:

„Gesellschaftliche Ereignisse und besonders die Wandlungen der menschlichen Gesellschaft hängen ganz offenbar mit Willensakten und Plänen von Menschen zusammen. [...] Die Unzulänglichkeit voluntaristischer Erklärungen von Gesellschaftszusammenhängen [...] beruht darauf, daß sich aus der Verflechtung der Willensakte und Pläne von vielen Menschen Strukturen und Prozesse ergeben, die keiner von den in sie verwickelten Menschen gewollt oder geplant hat“ (Elias 1977: 131).

Damit wird politische Planung zu einer Wette auf die Gültigkeit theoretischer Modelle über gesellschaftliche Zusammenhänge und auf die Wirksamkeit politischer Interventionen. Robert K. Merton (1972) hat für dieses Phänomen den Begriff der „nichtintendierten Folgen zielgerichteten Handelns“ geprägt. Demnach gilt dieser Zusammenhang grundsätzlich für jede Art sozialen Handelns – auch für das Handeln politischer Akteure. Eine „Punktlandung“, bei der genau das erreicht wird, was von der Politik gewollt wird, ist deshalb eher unwahrscheinlich. Es hat wenig Sinn, diesen Idealfall als Maßstab für den Erfolg politischer Steuerung oder Governance zu nehmen. Politische Ziele werden in der Regel mehr oder weniger zufriedenstellend erreicht. Die Qualität der Zielerreichung ist dabei ebenso Gegenstand politischer Kontroversen wie die Ziele selbst und die Mittel zu ihrer Erreichung. In einer pluralistischen Demokratie wird es immer unterschiedliche Auffassungen über die Qualität der erreichten Ziele der jeweiligen Regierung geben. Das ist der Unterschied zu totalitären Regimen, wo jeder als Dissident gilt, der an den von der Einheitspartei erzielten „Erfolgen“ zweifelt.

3.2.1 Zielgerichtetes politisches Handeln

In Politik und Gesellschaft gibt es keine Kausalbeziehungen wie in der Welt der Naturwissenschaften, sondern allenfalls empirisch gesicherte Zusammenhänge im Rahmen bestimmter Theorien, Modelle oder Annahmen. Jede politische Intervention „basiert auf der Annahme, dass jede Steuerungskonzeption implizite oder explizite Hypothesen über das erwartete Verhältnis einer Policy zu einem anvisierten Zweck enthält“ (Dose 2008: 81). Welche Maß-

24 Peter Hartz sieht die Verwässerung seiner Ideen als eine Folge fehlender politischer Macht: „Die Vernünftigen haben das alles eingesehen, aber es ist machtpolitisch nicht durchsetzbar“ (Hartz 2006: 204). Im Übrigen gibt seine Analyse des Scheiterns der nach ihm benannten Reformen interessante Einblicke in den politischen Betrieb. „Der gute Wille war da“ – hat aber ohne Gestaltungsmacht der Regierung keine Chance.

nahmen welche Effekte haben, ist häufig nur ex post erkennbar. Erst bei einer genaueren Analyse zeigen sich dann mehrere Glieder einer Kette von Zusammenhängen und gelegentlich auch Zufälle. Expertisen, die im Auftrag der Politik zum Zweck der Politikberatung erstellt werden, enthalten dennoch häufig Zusammenhänge, die die Politik nutzen soll, damit sie ihre Ziele erreicht. Allerdings lässt sich je nach den zugrunde liegenden Modellen einer Expertise jedes Ziel auch anders erreichen. Ein Beispiel dafür ist die Volkswirtschaftslehre, deren Experten in der Tradition des keynesianischen Modells zur Bekämpfung von Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit ein staatliches Konjunkturprogramm vorschlagen²⁵ und in der Modellwelt des Neoliberalismus das Gegenteil: eine Deregulierung. In der Praxis sind beide theoretischen Modelle gescheitert, wobei man berücksichtigen muss, dass beide Modelle in Reinform nie in der Praxis erprobt wurden, sondern bestenfalls Annäherungen (Plehwe 2014: 28):

„Dass die Politik steuerungsfähig und -willig und die Wirtschaft steuerbar sei, war dieser Sichtweise [des intelligenten Staatsinterventionismus, M. M.] zufolge selbstverständlich. [...] Die ambitionierten Steuerungsvorhaben und die ehrgeizigen Steuerungsziele des ‚magischen Vierecks‘ kollidierten nicht nur mit der Eigendynamik der Marktwirtschaft, sondern auch mit dem polyzentrischen Machtaufteilungsstaat der Bundesrepublik Deutschland“ (M. G. Schmidt 2007: 370).

Hinzu kommt, dass politische Ziele unabhängig von ihren jeweiligen modelltheoretischen Annahmen nur dann umgesetzt werden können, wenn sowohl die Ziele als auch ihre Instrumente zu ihrer Erreichung eine politische Mehrheit finden, keine Vetospieler²⁶ vorhanden sind und die betroffenen Interessen in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess eingebunden werden.

Das zeigt sich z. B. beim Klimaschutz und bei der Energiewende. Die in diesem Zusammenhang erhobene Forderung, dass gerade die energieintensiven Industrien einen Beitrag zum Klimaschutz leisten sollten, weil es einen gesicherten Zusammenhang zwischen dem Verbrauch fossiler Energieträger und dem Treibhauseffekt gibt, muss gegenüber politisch-strategischen Überlegungen abgewogen werden. Wenn ein Staat wesentlich von diesen Branchen geprägt ist, beschränkt sich die Auswahl möglicher Maßnahmen für den

25 Die Grenzen des Keynesianismus wurden besonders in der Wirtschaftspolitik der sozialliberalen Koalition in den 1970er Jahren deutlich: „Der neue [keynesianische, M. M.] Kurs in der Wirtschaftspolitik war ambitiös und strebte nach einer neuen Qualität der Planbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung und der vernunftgesteuerten Kooperation freier Wirtschaftsakteure. Die Rechnung ist nicht aufgegangen“ (Abelshausen: 2004: 419).

26 „Überdies gibt es seit der Partizipationsrevolution der siebziger Jahre ganze Hundertschaften von artikulationsfreudigen Bürgerinitiativen und Organisationen, die den Politikern robust klarmachen, was sie alles nicht wollen. [...] Politik bedeutet unter diesen Bedingungen immer flexibles, improvisiertes Zusammenbasteln von gegensätzlichen, heterogenen disparten Positionen“ (Franz Walter in: Heinze 2002:73).

Klimaschutz entweder auf reine Symbolik oder auf solche, die für die betroffenen Industrien am wenigsten schädlich sind. Ein Land, das wie etwa Nordrhein-Westfalen eine starke Energiewirtschaft hat und wo ganze Regionen von metallverarbeitenden Unternehmen abhängen, kann in der Klimapolitik nicht so agieren wie Länder, die eine andere Industriestruktur haben. Das Argument, dass gerade Staaten mit energieintensiven Industrien beim Klimaschutz eine Vorreiterrolle spielen sollten, verfängt nur dann, wenn sich andere Staaten dieser Idee anschließen. Bislang scheint es, als würden andere Staaten den Standortvorteil nutzen, den sie durch geringere Anforderungen an den Klimaschutz haben.

3.2.2 Politikberatung

In jedem Politikfeld stellt sich die Frage, mit welchen Maßnahmen und Instrumenten politische Ziele erreicht werden können. Weil sowohl Ziele als auch die Instrumente zu ihrer Erreichung immer auch gesellschaftliche Interessen berühren, sind weder Ziele noch Instrumente politisch unstrittig. „Welche Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, hängt erstens davon ab, welche Annahmen die Spitzenakteure über die Funktionsweise von Gesellschaft und Ökonomie besitzen. So neigen Etatisten eher zu einer direkten Steuerung, während Marktliberale indirekte Instrumente oder Selbstregulierung bevorzugen. Der Einsatz von Steuerungsinstrumenten ist zudem von den verfügbaren Machtressourcen abhängig“ (Korte/Florack/Grunden 2006: 14).

Soll die Arbeitslosigkeit durch eine Verschärfung oder Lockerung des Kündigungsschutzes bekämpft werden? Lassen sich Umweltstandards besser durch freiwillige Absprachen oder durch strafbewehrte Gesetze erreichen? Wird die Konjunkturkrise durch Steuererleichterungen oder durch öffentliche Investitionen in die Infrastruktur behoben? Für diese und andere Fragen gibt es immer Expertisen, die eine bestimmte Option als zwingend („alternativlos“) empfehlen, weil sie sich aus dem zugrunde gelegten Modell ableitet. Der Politik geht es bei der Rezeption derartiger Expertisen nicht um die Bestätigung wissenschaftlicher Modelle, sondern um eine effektive Lösung konkreter Probleme und damit um den Nachweis Steuerungsfähigkeit der Politik. Es gehört zur Logik der wissenschaftlichen Politikberatung, dass nur die Expertisen aufgegriffen werden, die die grundlegende ordnungspolitische Linie nicht in Frage stellen. Ähnliches gilt für die zunehmend politisierte Instrumentenwahl. Mitunter „ist die Verwendung eines bestimmten Instruments ein politisches Ziel an sich“ (Böcher/Tölle 2007: 314). Instrumente werden also nicht als vermeintlich neutrale Mittel nur nach ihrer Wirksamkeit für die Zielerreichung beurteilt, sondern auch nach ihrer „politischen Realisierbarkeit und Einpassung in den zugrundeliegenden institutionellen Rahmen“ (Böcher/Tölle 2007: 317).

Auf allen Ebenen und in allen Institutionen der Politik besteht ein sehr feinmaschiges und zum Teil hochspezialisiertes Netz politikberatender Institutionen, das in den einzelnen Politikfeldern unterschiedlich ausgeprägt ist. Zwischen einigen Ressorts (z. B. in den Bereichen Bildung, Arbeit, Soziales, Verkehr) und ihren Beratern bestehen fast symbiotische Beziehungen, während in anderen Bereichen der Politik je nach Fragestellung das Spektrum beratender Institutionen breiter und weniger verfestigt ist. Zu den etablierten Institutionen der Politikberatung gehören u. a. die Parteistiftungen, die Hans-Böckler-Stiftung, die Bertelsmann-Stiftung und die großen Wirtschaftsforschungsinstitute. Ihre Stellungnahmen zu tagespolitischen Fragen oder ihre Studien zu grundsätzlichen Problemen werden in der Tagespresse vorgestellt und bilden nicht selten die Diskussionsgrundlage in den betreffenden Ministerien und Parlamentsausschüssen. Je nach Fragestellung kann im Prinzip jeder, der als Experte für eine bestimmte Frage gilt, als Politikberater in den Entscheidungsprozess des Parlaments oder der Regierung eingebunden werden. Das gilt besonders für neu auftretende Probleme, für die es keine etablierten Institutionen gibt.²⁷

In der Regel gibt es in jedem Politikfeld ebenso viele Politikberater wie es organisierte Interessen gibt. Verbände verstehen sich als natürliche Politikberater für ihre jeweiligen Angelegenheiten. Der ADAC sieht sich in Fragen der Mobilität ebenso als Experte wie der Marburger Bund für Fragen der Gesundheitspolitik und die Handwerkskammern für das Thema Niedriglohn. Weil es keine Trennung zwischen Expertise und Interessen gibt – Sachverstand ist immer „interessiert“ –, hat die Politik, die auf Expertise angewiesen ist, das Problem, wie sie den Sachverstand nutzt, ohne sich die damit verbundenen Interessen zu eigen zu machen. Da es einen abstrakten Sachverstand ohne jede Interessenbindung nicht gibt, binden Parlament und Regierung bei ihrer Meinungsbildung mehrere politikberatende Institutionen aus einem bestimmten Politikfeld ein. Während in den Parlamenten die Oppositionsfractionen dafür sorgen, dass nicht nur den Mehrheitsfractionen nahestehende Experten und Verbände im Rahmen einer Anhörung eingeladen werden, neigen Ministerien dazu, Expertisen eher von Institutionen zu nutzen, die ihre Linie stützen. Nicht selten handelt es sich dabei um „bestellte Gutachten“, die die politischen Entscheidungen des Ministeriums stützen und das Ergebnis bestätigen, das die Politik mit ihren Maßnahmen erreichen wollte. Ein wesentlicher Teil der politischen Debatte zwischen Regierung, Opposition und Medien über ein konkretes Thema wird auf der Basis von Gutachten und Gegengutachten geführt, wobei sich die Experten beider Seiten nicht über

27 Zum Beispiel Fragen im Zusammenhang mit Seuchebekämpfung (Ebola) oder zu bestimmten regionalen Konflikten, wo es nur wenige Experten gibt, die dazu überhaupt etwas sagen können. Oft reicht es zumindest für die Medien aus, in dem betreffenden Land gelebt zu haben, um als „Experte“ zu gelten.

ihre Instrumentalisierung beklagen dürfen, da sie bei der Annahme ihres Beratungsauftrags die Interessen ihrer Auftraggeber kannten.

Politikberatung ist auf der einen Seite hochformalisiert und in den Geschäftsordnungen der Parlamente und Ministerien geregelt, wenn es etwa um die Einbindung von Verbänden im Rahmen der Gesetzgebung geht. Auf der anderen Seite ist Politikberatung informell, wenn sich z. B. ein Politiker zu einem bestimmten Thema informieren will und dazu nur mit den Personen ein Hintergrundgespräch führt, die er persönlich kennt (Grunden 2009). Jeder Minister hat einen Kreis von ehemaligen Weggefährten oder sonstigen Vertrauten, mit denen er sich jenseits formeller Regelungen über konkrete Themen austauscht. Das wird erst dann kritisch gesehen, wenn diese persönlichen Zirkel gegenüber anderen Expertisen ein Übergewicht bekommen.

Am Nutzen wissenschaftlicher Politikberatung für Parlament und Regierung besteht grundsätzlich kein Zweifel, da sie die Rationalität und Transparenz politischer Entscheidungen erhöht. Je höher jedoch die Dynamik, Komplexität und der Entscheidungsdruck in einem Politikbereich sind, umso mehr kommen die traditionellen Formen der Politikberatung – Beiräte, Hearings, Gutachten – an ihre Grenzen. Dynamische Politikfelder wie etwa die Netzpolitik sind nicht nur durch rasche Änderungen bekannter Parameter gekennzeichnet, sondern auch durch das Auftreten neuer und das Verschwinden alter Akteure, die jede konflikttheoretische Modellbildung ad absurdum führen. Wenn die etablierten Formen wissenschaftlicher Politikberatung in dynamischen Politikfeldern der Politik keine Entscheidungshilfen bieten, steigen die Chancen für informelle und ad hoc einberufene informelle Beratungsinstitutionen. Ganz ohne Expertise kommen auch Politikbereiche, die sich ständig im Fluss befinden, nicht aus: Ein unreflektierter Dezisionismus ohne jeden Rückgriff auf wissenschaftliche Erkenntnisse ist weder aus der Sicht der Politik noch aus der Wissenschaft oder aus der Gesellschaft akzeptabel. Fachliche Expertise ist nicht zuletzt auch eine Legitimationsressource für politische Entscheidungen.

Ein Gutachten wird wertlos, wenn sich die Voraussetzungen, unter denen es begonnen wurde, durch Ereignisse wie Unternehmensfusionen, Börsencrashes oder Naturkatastrophen ändern. Die Politik erwartet auch in diesen Fällen Expertisen, die die politischen Entscheidungen unter den nun geänderten Rahmenbedingungen stützen. Es gibt mehrere Gründe, warum diese Erwartungen von der Wissenschaft nur teilweise erfüllt werden können: Zum einen können bestehenden Modelle und Paradigmen singuläre Ereignisse nicht abbilden. So zeigte z. B. die Bankenkrise 2009/10, dass die Volkswirtschaftslehre bestimmte Ereignisse in ihren Standardmodellen gar nicht vorsieht und daher auch diese Krise nicht prognostizieren konnte. Ähnliches gilt für die Standardmodelle der internationalen Politik, die angesichts asymmetrischer Kriege und neuer Akteure wie autonomer Terrornetze oder „Separatisten“ für das Krisenmanagement keine Basis mehr bieten. Zum anderen

erfährt die Wissenschaft erst mit Verzögerung von relevanten Änderungen, da Wissenschaftler selten in die Entscheidungsstrukturen wichtiger Akteure eingebunden sind. Bestenfalls erfahren sie aus zweiter Hand, wie sich die aktuelle Situation in einem Politikbereich darstellt. Dadurch werden traditionelle Methoden der Datenerhebung praktisch wertlos: Statistiken über Neuentwicklungen in strategischen Technologiebereichen können naturgemäß nicht vorliegen und die Bereitschaft etwa von innovationsfreudigen Unternehmen der Internetökonomie, Politikberatern Auskunft über interne Überlegungen und Entwicklungen zu geben, wie es z. B. die Delphi-Methode erfordert, hält sich in Grenzen. Den politischen Entscheidern geht es um das Erkennen günstiger Konstellationen, um die eigenen Ziele durchzusetzen. Dafür bedarf es jedoch der Kenntnisse über die momentanen Interessen und Strategien der beteiligten Akteure in einem Politikbereich. Die Eigeninteressen dieser Akteure verhindern, dass die Politikberatung diese Informationen für die Politik bereitstellt.

Es gehört zu den Ritualen von Sachverständigenanhörungen im Parlament, dass jede Fraktion sich anschließend in einer Presserklärung in ihrer vorher bestehenden Auffassung bestätigt sieht. Weil jede Fraktion entsprechend ihrer Fraktionsstärke Sachverständige benennen darf, ist sichergestellt, dass jede Fraktion ihre Ansicht im Kern bestätigt finden kann. Es ist wie in einem Kino, wo alle denselben Film sehen, aber jeder sich nachher an andere Szenen erinnert. Während der Anhörung werden von einer Fraktion gezielt Fragen an die Sachverständigen gestellt, die man selbst vorgeschlagen hat, um aus dem Munde eines Experten die eigene Linie bestätigt zu bekommen. Der Sinn von Expertenanhörungen wird auch dadurch konterkariert, dass es im Parlament offenbar eine Tendenz gibt, immer häufiger Anhörungen zu beantragen. Die Haltung einer Fraktion zu einem strittigen Thema wird sich dadurch kaum ändern, aber das Verfahren – etwa bei einer Gesetzesnovelle – wird dadurch in die Länge gezogen, und dies kann im Interesse derjenigen sein, die z. B. eine Novelle verhindern wollen. Andererseits nehmen die Experten aus Verbänden und Wissenschaft, denen der ritualisierte Charakter parlamentarischer Anhörungen bewusst ist, die Einladung zu Anhörungen gerne an, um für ihre Anliegen zu werben, zumal Anhörungen immer öffentlich sind.

Auch Vorschläge, die einen vollständigen Systemwechsel (z. B. die Umstellung auf ausschließlich private Vorsorge bei der Sozial- und Krankenversicherung) empfehlen, mögen zwar wissenschaftlich elegant und sogar konsequent sein, gehen aber an der politischen Realität vorbei. Diese besteht aus einem gewachsenen Korpus an Gesetzen, Behörden, Ministerien und Verbänden, die nicht zuletzt von den Ministerien leben, weil sie je nach Politikfeld mehr oder weniger in die Implementation von Maßnahmen und damit in den Governancestrukturen eingebunden sind. Für jedes Politikfeld bilden diese Strukturen einen nur schwer aufzulösenden Komplex, der Lösungen

immer im Rahmen dieser bestehenden Strukturen vorzeichnet (Pfadabhängigkeit). Grundlegende Systemwechsel sind nur möglich, wenn über eine längere Zeit hinweg bei allen Betroffenen das Bewusstsein herrscht, dass es so nicht mehr weitergehen könne. Daher bieten vor allem Krisen die Chance für grundlegende Änderungen. So wurde die Bankenkrise 2008/09 in fast allen betroffenen Staaten dazu genutzt, die Rolle des Staates zu stärken²⁸ und damit genau die Überzeugung über Bord zu werfen, die als Garant für eine dynamische Entwicklung galt, nämlich möglichst unregulierte Märkte zu schaffen. Im Zusammenhang mit der Bankenkrise galt auch konservativen und bürgerlich-liberalen Regierungen die Rettung von Banken durch staatliche Mittel nicht mehr als Tabu, sondern als systemrelevant und alternativlos (Schwarz 2011).

Selbst ein breiter politischer Konsens über die zu erreichenden Ziele kann nicht verhindern, dass Parteien und organisierte Interessen über die richtigen Mittel und Wege streiten. Ob die Arbeitslosigkeit – um ein Beispiel eines konsensfähigen Ziels über alle politischen Lager hinweg zu nennen – mit einer angebots- oder nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik zu bekämpfen ist, durch Kombi-, Mindest- oder Tariflöhne, durch Exporterleichterungen oder Importbeschränkungen, ob die Arbeitslosigkeit überhaupt durch eine erhöhte Staatstätigkeit bekämpft werden kann und soll, ist alles andere als konsensfähig. So kommt es, dass alle diese Wege z. B. durch Pilot- und Modellprojekte regional oder branchenbezogen erprobt und evaluiert werden. Die Ergebnisse wiederum sind politisch selten eindeutig. Wo die einen den Durchbruch beim Kombilohn sehen wollen, sehen die anderen darin den Einstieg in ein nach unten offenes Lohndumping (*race to the bottom*), das es im Ansatz zu verhindern gelte.

Wissenschaftliche Politikberatung besteht zu einem großen Anteil aus Prognosen. Politische Planungen in allen Politikbereichen beruhen auf Prognosen über ökonomische, demografische, internationale, technologische oder regionale Entwicklungen. Für die Regierung und das Parlament, aber auch für Verbände und organisierte Interessen, ergeben sich daraus Handlungsbedarfe für die Bereiche Infrastruktur, Energie, Bildung, Soziales u. a. Fast immer sind Prognosen und die daraus folgenden Optionen mit Kosten verbunden, die mit den Kosten verrechnet werden müssen, die entstehen, wenn keine Maßnahmen getroffen werden: Was kosten z. B. unterlassene Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz, Ausbildung und Prävention?

28 Jürgen Wolff (2011: 113) sieht in der Bankenkrise ein typisches Beispiel von Staatsversagen, da auf allen Ebenen die Politik und die Politiker mit Fehlentscheidungen beteiligt gewesen seien. Das Spektrum der der Politik anzulastenden Verantwortung für diese Krise reiche von einer „politisch dominierten Personalpolitik“ bis hin zu schlichten Fehlentscheidungen etwa bei den Landesbanken, die „nach dem Wegfall der Gewährsträgerhaftung auf Druck der EU im Jahre 2005 kein Geschäftsmodell mehr hatten“ (Wolff 2011: 115).

Prognosen können die politische Agenda beeinflussen. Deshalb werden Prognosen von Parteien und organisierten Interessen auch häufig genutzt, um bestimmte Anliegen zu politisieren und ihre eigene Kompetenz in diesem Bereich herauszustellen. Prognosen sind besonders dann Agendasetter, wenn sie jeden einzelnen Politikbereich, wie etwa Wohnungsbau, Rente, Schule u. a., oder wenn sie wie demografischer Wandel, Energiebedarf, Klimawandel und Wirtschaftswachstum mehrere Politikbereiche betreffen. Darüber hinaus gibt es Prognosen, die nur für einige Politikbereiche wichtig sind. So haben z. B. die Prognosen der Kultusministerkonferenz (KMK) über die Entwicklung der Studierendenzahlen deutliche Auswirkungen auf die Finanzierung der Hochschulen und für die Ausgaben für den Hochschulpakt zwischen Bund und Ländern.

Wegen der großen Bedeutung von Prognosen für die Regierung tauschen sich alle Ministerien regelmäßig mit einschlägigen Instituten über aktuelle Fragestellungen aus ihrem jeweiligen Politikbereich aus. Aus dem eher informellen Dialog kann ein formeller Auftrag für eine Studie entstehen. Die enge Kommunikation zwischen der Regierung und wissenschaftlichen Instituten bedeutet aber auch ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis. Das Institut lebt zum Teil von den Aufträgen, und das Ressort braucht die Expertise für ihre Planungen. Je größer die Abhängigkeit eines Forschungsinstituts von einem Ressort ist, umso größer ist die Gefahr, nur noch die Prognosen zu liefern, die das Ressort wünscht. Wirklich belastbare Prognosen werden daher zusätzlich an renommierte unabhängige Institute vergeben.

Jede veröffentlichte Prognose zwingt die Politik auch deshalb zum Handeln, weil Opposition, betroffene Verbände und die Medien die Regierung fragen, was sie angesichts dieser Prognose zu tun gedenke. Eine Regierung kann deshalb veröffentlichte Prognosen nicht ignorieren, zumal Prognosen eine wichtige Legitimation für bestimmte Maßnahmen – etwa Mehrausgaben aufgrund gestiegener Bedarfe – darstellen. Prognosen sind Beispiele dafür, wie die Politik die Wissenschaft als Legitimationsquelle nutzt. Neben den Prognosen zum Wirtschafts- oder Bevölkerungswachstum, über den Energie- und Rohstoffbedarf u. a., die regelmäßig von der Regierung in Auftrag gegeben werden, gibt es Prognosen von Unternehmen oder Verbänden. Solche Prognosen werden nur dann politisch relevant, wenn daraus konkrete Forderungen an die Politik abgeleitet werden. So wurden von den Verbänden der Wirtschaft seit Beginn des Jahrtausends verstärkt Prognosen über den drohenden Fachkräftemangel veröffentlicht, mit denen von der Regierung entsprechende Maßnahmen gefordert und begründet wurden. Aller Kritik an Prognosen zum Trotz gilt auch für sie, was für alle Formen der Politikberatung gilt:

„Langfristige Politik und die darauf verpflichteten staatlichen Maßnahmen müssen gerade um des Rationalitätsanspruches willen soziale Wertungen, gesellschaftliches Lernen und damit gesellschaftliche Innovationen mit einkalkulieren. Sie dürfen sich nicht

durch abgeschlossene Prognosemodelle von der realen gesellschaftlichen Entwicklung entfernen“ (Zöpel 1988: 26).

Expertise muss, wenn sie politisch wirksam werden will, vermittelt und damit zum Input für die politischen Entscheidungsprozesse werden. Die Vermittlung von wissenschaftlichen Ergebnissen an die Entscheidungsträger in der Regierung – die interne Politikberatung – wird durch mehrere Hindernisse erschwert:

a) Unterschiedliches Rollenverständnis von Wissenschaftlern und Politikern/Beamten

Wissenschaftler verstehen sich als objektiv und verstehen ihre Ergebnisse als methodisch begründet. Daher sehen sie keinen Grund, ihre Erkenntnisse nicht politisch umzusetzen. Politiker und Beamte wiederum verstehen sich in der Rolle der verantwortlichen Entscheider, denen der Wissenschaftler als Gehilfe diene. Die Ergebnisse der Wissenschaft sind nur eine Grundlage neben vielen anderen (z. B. die Kompatibilität zur Regierungslinie sowie die Umsetzbarkeit und Finanzierbarkeit der Vorschläge), auf denen die politische Entscheidung beruht.

b) Verkürzung der Expertise

Das Ausmaß, in dem eine Expertise an einen Politiker oder Beamten vermittelt werden kann, hängt vom Rang und Vorverständnis des Adressaten ab. Aus diesem Grund werden wissenschaftliche Studien und Gutachten in der Regel von der Arbeitsebene ausgewertet, stark zusammengefasst und schließlich auf Kernaussagen reduziert an die Hausspitze gegeben.

c) Politische Rahmenbedingungen

Wissenschaftler kennen in der Regel nicht die Rahmenbedingungen politischer Entscheidungen und haben daher keinen Blick für „Mehrheits- und Machtverhältnisse, Regional-, Ressort- und Fachinteressen, Personal- und Finanzressourcen“ (Frohn 2008: 348). Ressortchefs, Ministerpräsidenten und andere Politiker können zudem nur die Welt gestalten, die sie nach ihrer Wahl vorfinden und das zunächst nur mit den Ressourcen (Personal, haushaltsrelevante Verträge, „Altlasten“ u. a.), die ihnen die Vorgängerregierungen hinterlassen haben.

d) Modellhafte Vereinfachung vs. Entscheidungskomplexität

Jede wissenschaftliche Expertise beruht auf einer Basisdisziplin (z. B. der Rechtswissenschaft oder Volkswirtschaftslehre) und liefert daher nur Vorschläge, die den Methoden und Paradigmen des jeweiligen Faches entsprechen. Dies ist die Referenz der Gutachter an ihre *scientific community*, wo Expertisen für die Politik in der Regel ebenfalls kommuniziert werden. Wissenschaftliche Modelle müssen Komplexität reduzieren und einige wenige Randbedingungen definieren. Der Politiker oder Minister befindet sich dagegen in einer völlig anderen Situation, die den Stellenwert wissenschaftlicher Expertise deutlich relativiert: Von der ersten Sekunde im Amt ist der Politiker „einem steten Strom von Entscheidungsanfragen unterschiedlichster Art und Wichtigkeit, Interessensbekundungen, konkreten Problemen auf allen Politikfeldern, Politikverflechtungen der nationalen und europäischen Ebene, den Vorstellungen der eigenen Partei und des Koalitionspartners, den kritischen Anfragen der oppositionellen Partei und der Medien, den Konsequenzen von Unternehmensentscheidungen, von Natur- und technischen Katastrophen oder neuen Trends und Erfindungen ausgesetzt“ (Frohn 2008: 348).

3.2.3 Interdependenzen des Regierungshandelns

Es gibt mehrere Gründe dafür, dass politische Ziele verfehlt werden können:

- unvorhersehbare Wechselwirkungen mit anderen Faktoren,
- Widerstand der betroffenen Akteure,
- Spezifik des Steuerungsobjekts,
- fehlende Ressourcen,
- unwirksame Steuerungsinstrumente,
- fehlende politische oder gesellschaftliche Unterstützung,
- mangelnde Strategiefähigkeit politischer Akteure,
- Veränderungen in der politischen Agenda.

Alle diese Gründe steigern die Komplexität des Regierens. Sie können sich erst im Verlauf der Implementation von Programmen und Gesetzen zeigen, sich gegenseitig überlagern und verstärken. In modernen Gesellschaften sind eine hohe Komplexität und Interdependenz aller relevanten Institutionen und Akteure der Normalfall. Da alles mit allem zusammenhängt, findet Regieren bzw. Governance immer unter Restriktionen statt. Die Komplexität von Governance zeigt sich in der Regel an den nicht voraussehbaren Interdependenzen und Wirkungen bei einem staatlichen Eingriff. Auch bei kleinsten Interventionen sind meist mehrere Politikbereiche und Interessen berührt, die jeweils über ein Konfliktpotenzial verfügen können. Auf der Ebene der Exekutive wird diese Komplexität durch Mitbeteiligung der zuständigen Ressorts

berücksichtigt. Mitbeteiligung heißt, dass das federführende und damit politisch verantwortliche Ressort andere Ressorts, mit denen sachliche Berührungspunkte gesehen oder vermutet werden, zumindest gefragt werden, wo sie sich betroffen sehen. Bei Koalitionsregierungen wird auch unabhängig von sachlichen Berührungspunkten allein aus koalitionspolitischen Gründen ein Ressort beteiligt, das dem Koalitionspartner gehört. Gerade bei Kabinettsvorlagen wird das Prinzip der Mitbeteiligung streng ausgelegt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass alle sachlich und politisch relevanten Aspekte und Interessen berücksichtigt werden. Auch innerhalb eines Ressorts sind oft mehrere Unterabteilungen und Referate mit ein und demselben Projekt beschäftigt. Auch sie sehen jeweils nur den Aspekt des Projekts, der sie betrifft. Das kann die Frage der EU-Förderung sein, die Kompatibilität mit der Landesplanung, die Einordnung in ein regionales Entwicklungskonzept oder der Zusammenhang mit anderen Projekten.

Grundlage der arbeitsteiligen Zuordnung ist der Geschäftsverteilungsplan eines jeden Ressorts. Durch den Geschäftsverteilungsplan soll sichergestellt werden, dass Überschneidungen ebenso vermieden werden wie Unzuständigkeiten. Bei jeder neu zugewiesenen Aufgabe steht für jedes Referat an erster Stelle die Prüfung, ob es überhaupt zuständig ist. Oft wird innerhalb eines Ressorts zwischen den einzelnen Arbeitseinheiten über Federführungen und Zuständigkeiten gestritten, die dann von der Hausspitze entschieden werden müssen. In der Praxis kommt es trotz klarer Zuständigkeitsregelungen immer wieder zu Doppelarbeiten (wenn zwei unterschiedliche Referate denselben Aspekt prüfen) und Unzuständigkeiten (wenn sich innerhalb eines Hauses niemand zuständig fühlt). Gerade bei problematischen Projekten, wo man als Ressort nichts gewinnen, aber viel verlieren kann, neigen Ressorts dazu, ihre Zuständigkeit sehr streng zu prüfen. In derartigen Kompetenzkonflikten entscheidet der Regierungschef über die Federführung. Hintergrund für die Weigerung eines Ressorts, bestimmte Projekte und Aufgaben zu übernehmen, sind Zweifel am Gelingen des Projekts, aber auch Bedenken, dass dadurch Ressourcen gebunden würden, die anderen Projekten fehlten.

Zwei Beispiele sollen das arbeitsteilige Vorgehen der Exekutive illustrieren:

Wegen der anstehenden Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland sollen aus sportpolitischen Gründen in einigen Städten die vorhandenen Stadien erneuert und dem FIFA-Standard angepasst werden. Erst dann hätten sie eine Chance, die Bewerbung als Austragungsort erfolgreich zu bestehen. Das bedeutet zunächst einmal ein gewaltiges Investitions- und Bauprogramm: Die Sportarenen müssen teilweise neu errichtet und Verkehrsanbindungen sowie Hotelkapazitäten optimiert werden. Konkret bedeutet dies für die zuständigen Länder und Kommunen: Sie müssen für die privaten Bauträger große Summen verbürgen. Wegen der zu erwartenden Gefahr von Ausschreitungen müssen alle Innenminister Konzepte planen und sich dabei mit ausländischen Behörden abstimmen.

Somit sind mehrere Ressorts miteinander verflochten: Sport, Inneres, Finanzen, Bau, Verkehr und Wirtschaft. Weil eine Bewerbung um eine WM nur dann erfolgreich ist, wenn auch die „weichen“ Standortfaktoren stimmen, müssen zudem ein Kulturprogramm, ein Betreuungskonzept für die Fans und Konzepte der ökologischen Nachhaltigkeit entwickelt werden.

Auch wenn, wie in diesem Beispiel, alle das Gleiche wollen, gibt es deutliche Interessenunterschiede. Die Bundesländer wollen möglichst viele Spielorte, die Kommunen attraktive Spiele oder zumindest Standort des Trainings- oder Wohnquartiers einer möglichst populären Mannschaft sein, die Finanzminister möchten die finanziellen Risiken in Grenzen halten, die Wirtschafts- und Verkehrsminister erwarten nachhaltige Effekte für die Modernisierung der Infrastruktur und last, not least die Sportpolitik einen Schub für ihre weiteren Anliegen (Sport als Pflichtfach an allen Schulen, Ausbau der Sportstätten für den Breitensport, gezielte Sportförderung von Spitzensportlern u. a.). Schließlich möchte die Bundesrepublik als Gastgeber international gut dastehen. Was eigentlich „nur“ ein sportpolitisches Ereignis ist – allerdings neben den Olympischen Spielen das größte der Welt –, wird zu einer Herausforderung aller Politikbereiche und Ressorts auf allen Politikebenen. Was normalerweise weitgehend isoliert gesehen wird, erhält in diesem Zusammenhang einen anderen Stellenwert: Die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Nahverkehrs, die Erreichbarkeit von Innenstädten, die Qualität der Flughäfen und ihre Anzahl von Destinationen, die Verfügbarkeit von Hotels in allen Kategorien, die Qualität der Kommunikationstechnik und nicht zuletzt das Vorhandensein einer positiven Einstellung der Bevölkerung – alles das erfordert eine kontinuierliche Abstimmung über Ressort- und Politikgrenzen hinweg. Erleichtert wurde diese Aufgabe durch einen parteiübergreifenden Konsens und kaum vorhandene Widerstände. Zudem waren alle Ressorts erkennbar bemüht, sich mit ihren Teilaufgaben einzubringen und die WM 2006 zu einem Erfolg zu führen (was bis auf das sportliche Ergebnis auch gelang).

Auch das folgende Beispiel illustriert die Komplexität politischer Planungen:

Aus medienpolitischen Gründen soll ein Unterhaltungskonzern als Investor für einen von der Insolvenz bedrohten Freizeitpark gewonnen werden. Die Erwartungen der beteiligten Akteure sind sehr unterschiedlich: Die Regierung erhofft sich davon eine Signalwirkung für andere Investoren, die Region eine Steigerung ihrer Attraktivität, die betroffene Kommune Arbeitsplätze, die lokale Wirtschaft Aufträge und last, not least erhofft sich der Unterhaltungskonzern ein gewinnbringendes Glied in seiner globalen Vermarktungskette.

Um die Ansiedlung zu ermöglichen, bedarf es eines bereichsübergreifenden Projektmanagements, in das alle Beteiligten eingebunden sind. Zu klären ist insbesondere die Frage nach möglichen Zuschüssen, Verkehrsanbindungen und Synergien mit vergleichbaren Einrichtungen. Für die beteiligten Ressorts heißt das konkret, dass z. B. Förderprogramme daraufhin geprüft werden müssen, ob sie einschlägig sind, ob die vorhandenen Verkehrswege für die zu erwartenden Besucherzahlen ausreichen, ob die

Planung in das regionale Entwicklungskonzept passt und ob das vom Investor vorgelegte Szenario der wirtschaftlichen Tragfähigkeit realistisch ist.

Für alle diese Aufgaben gibt es eindeutige Zuständigkeiten. Weil jeder Ansprechpartner nur jeweils den ihn betreffenden Teil sieht und bearbeitet, könnte für den Investor – erst recht, wenn er aus dem Ausland kommt – der Eindruck von Unübersichtlichkeit und eines unkoordinierten Vorgehens entstehen. Komplexe Ansiedlungsvorhaben werden daher meist einer konkreten Stelle zur Federführung überlassen. Das kann z. B. eine Planungsgesellschaft, eine Regionalagentur oder eine landeseigene Wirtschaftsfördergesellschaft sein. Sie erhält von der Politik die Aufgabe, für alle Aspekte der Ansiedlung ansprechbar zu sein und das Projekt nach dem Motto „Geht nicht, gibt’s nicht“ erfolgreich abzuschließen.

Im Unterschied zum ersten Beispiel herrscht jedoch beim zweiten Beispiel kein Gesamtinteresse am Erfolg des Projekts: Die begrenzten Fördermittel und der damit verbundene Ausbau der lokalen Infrastruktur und die Steigerung der jeweiligen Standortattraktivität können nur einer Kommune zugutekommen. Oft können konkurrierende Kommunen nur durch Kompensationsprojekte davon abgehalten werden, politisch zu intervenieren. Auch die beteiligten Ressorts haben jeweils unterschiedliche Interessen an diesem Projekt: Ihnen fehlen durch die Förderung eines Medienparks Ressourcen für ihre eigenen Projekte, die sich eher an den Interessen ihrer jeweiligen Klientel orientieren. Ein global agierender Medienkonzern, wie im vorliegenden Beispiel, gehört z. B. nicht gerade zu den typischen Empfängern von Fördermitteln des Wirtschaftsressorts, die eigentlich zur Förderung kleiner Unternehmen gedacht sind. Zudem wird die Förderung eines Medienparks von den bereits existierenden und seit längerem von der Politik geförderten Freizeitparks als Konkurrenz gesehen. Sie berufen sich dabei auf Zusagen des Ministers, in einem bestimmten Umkreis keine anderen vergleichbaren Projekte zu fördern. Schließlich droht der Bau des Medienparks daran zu scheitern, dass die Verkehrsanbindung den erwarteten Besucherströmen nicht gewachsen ist, das Verkehrsressort aber andere Projekte als wichtiger ansieht und das Umweltressort der mit dem Bau verbundenen Fällung einiger Bäume nicht zustimmt. Aus Sicht der Investoren war auch die Haltung des Finanzressorts unverständlich, mit ihnen nicht über die Höhe des Steuersatzes zu verhandeln, und sie drohten mit einer Verlagerung des Standorts. So hängt eine Investition auch davon ab, ob das Finanzministerium den geplanten Medienpark als ein gewöhnliches Unternehmen oder als kultur- und bildungspolitisch wertvoll ansieht, was einen ermäßigten Steuersatz bedeuten würde. Last, but not least bestand das Arbeitsministerium auf der Zusicherung fester Arbeitsplätze („keine McJobs“).

Was als gutgemeinte Maßnahme der Strukturpolitik und Hoffnung auf Investitionen in einer schwachen Region begonnen hatte, verlor sich nach einiger Zeit in kleinteiligen Verhandlungen über förder- und steuertechnische

Details mit fast allen Regierungsressorts, der Bezirksregierung, Wirtschaftsförderern, Anwaltskanzleien und kommunalen Ämtern. Wenn derartige Projekte – wie in diesem Fall – keine Chefsachen werden, wenn nicht ein Ministerpräsident oder ein Minister sein persönliches Schicksal mit diesem Projekt verknüpft, droht eine Verzögerung, wenn nicht gar das Aus. Der Erfolg eines komplexen Projekts hängt auch davon ab, inwieweit Vetospieler, Wettbewerber und andere Interessen in das Projekt eingebunden werden oder eine Kompensation erhalten. Als Preis für die Zustimmung zu einem Projekt etwa im Rahmen eines Kabinettsbeschlusses oder der Haushaltsaufstellung werden gerne andere Projekte versprochen, die zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden sollen. So können Lokalpolitiker ihr Gesicht wahren und verkünden, dass sie zwar den Medienpark nicht bekommen, aber dafür ein neues Einkaufszentrum (eine Hochschule, ein Institut o. Ä.). Der jeweilige Regierungschef steht dann im Wort, dieses Versprechen zu halten.

Diese idealtypische Rekonstruktion der beiden Beispiele wird in der Praxis durch unerwartete Ereignisse immer wieder in Frage gestellt. So kann sich z. B. schon während der Planungsphase ein Wettbewerber politisch gegen den neuen Investor und sein Projekt positionieren, indem er etwa auf die Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt der Freizeitparks hinweist: Während die Regierung eine neue Einrichtung fördere, werde die Insolvenz bestehender Einrichtungen in Kauf genommen. Mögliche Reaktionen darauf sind z. B. Gutachten über die Wirtschaftlichkeit von Freizeitparks oder Verhandlungen über eine mögliche Abgrenzung der Teilmärkte. Es könnte sich auch herausstellen, dass die erforderlichen Zufahrtswege und Parkflächen nicht ohne größere Eingriffe in die Natur und in bestehende Verkehrswege möglich seien. Das bedeutet umständliche Planungsverfahren und damit Verzögerungen, wenn sich die betroffenen Anwohner organisieren. Bei der Gewährung möglicher Investitionszuschüsse muss sichergestellt sein, dass diese nicht gegen das EU-Beihilferecht verstoßen, da andernfalls auch noch nach Jahren eine Rückforderung droht. Nur wenn sich alle beteiligten Ressorts – Wirtschaft, Finanzen, Verkehr – einigen, kann das Projekt weitergeführt werden. Die Schnelligkeit, mit der diese erwartbaren und unerwarteten Probleme erfolgreich gemanagt werden, sind Qualitätskriterien im globalen Standortwettbewerb. Das führt dazu, dass Zusagen der Regierung gegenüber den Investoren und Projektmanagern gegeben werden, obwohl viele Fragen (z. B. vergabe-, planungs- und beihilferechtliche Fragen) noch nicht geklärt sind und man eigentlich nur versprechen kann, diese möglichst bald zu klären. Sollte z. B. die EU-Wettbewerbsbehörde zu dem Ergebnis kommen, dass das Projekt nicht, nur teilweise oder nur unter bestimmten Auflagen förderfähig sei, stimmt die gesamte Kalkulation nicht mehr. Nicht zuletzt muss die Regierung im Parlament und in der Öffentlichkeit für die Unterstützung ihres Projekts werben und im schlimmsten Fall für das Scheitern die Verantwortung übernehmen. Zahlreiche Großbaustellen wie Unikliniken, Flughäfen

oder Kraftwerke zeigen, dass fast fertiggestellte Projekte nicht in Betrieb genommen werden dürfen, weil sich z. B. Formfehler im Planungs- und Genehmigungsverfahren herausgestellt haben und erst die Gerichte über den Weiterbau entscheiden müssen.

Die im Zusammenhang mit gescheiterten Großprojekten veranlassten staatsanwaltlichen Ermittlungen, eingesetzten parlamentarischen Untersuchungsausschüsse oder Berichte der Rechnungshöfe sind aufschlussreiche Quellen zum Projektmanagement und zum Regierungshandeln. Hier werden die Zielkonflikte, unterschiedlichen Interessen und Einschätzungen aller Beteiligten sichtbar. Eine Erkenntnis aus Untersuchungsausschüssen ist z. B., dass fragwürdige Entscheidungen, die auf der Arbeitsebene niemand hatte treffen wollen, fast immer „von oben“ gedeckt oder als erwartet wahrgenommen wurden. Andererseits wird auch deutlich, dass ohne zumindest großzügige Entscheidungen seitens einer Ressortspitze Projekte kaum erfolgreich zu Ende geführt werden können. Formalrechtliche Bedenken, wie sie ein Mitarbeiter in einem Aktenvermerk festhält und der Hausspitze zur Kenntnis gibt, können zu Stolpersteinen werden, wenn die Paraphe (Mitzeichnung) des Ressortchefs auf diesem Vermerk sichtbar und somit seine politische Verantwortung deutlich wird. Was zunächst als kleinliche Bedenkenträgerei aussieht, kann in einem Ermittlungsverfahren zu einem Politikum werden. Nicht selten reicht die Veröffentlichung eines einzigen Dokuments mit der Paraphe des Ministers, um seine Karriere zu beenden, falls er zuvor mit Hinweis auf die Komplexität des Projekts bestritten haben sollte, die vorgetragenen Bedenken zu kennen.

Aus der Sicht der Exekutive ist es jedoch kaum möglich, ein komplexes Projekt streng nach den bestehenden Vorschriften in einer vertretbaren Zeit zum erfolgreichen Abschluss zu führen. Zwar sollte der jeder Verwaltung zugestandene Ermessensspielraum eigentlich ein flexibles und angemessenes Handeln ermöglichen. Die Praxis sind jedoch ständige Grauzonen und Unsicherheiten, die die Grenzen zwischen erlaubten Ermessensspielräumen und unerlaubten Kompetenzüberschreitungen verschwimmen lässt. Je größer der politische Erwartungs- und der individuell wahrgenommene Erfolgsdruck sind, umso größer ist auch die Versuchung, fünf gerade sein zu lassen. Schließlich sind erfolgreich gemanagte Projekte für die Mitarbeiter eine gute Empfehlung für höhere Aufgaben sowie für die beteiligten Institutionen der Ausweis ihrer Kompetenz.

Die beiden Beispiele zeigen, wie die Realisierung eines Projekts im politisch-administrativen System vielfältige Zuständigkeiten, Vernetzungen und Verantwortlichkeiten erzeugt. Dabei entstehen im Verlauf eines Projektes ständig neue, unvorhergesehene Probleme, die politisch gelöst werden müssen. Bei größeren Projekten (z. B. Raumfahrt, Großforschung, technische Infrastruktursysteme, Stadtentwicklung), die einen Zeitraum von mehreren Legislaturperioden und internationale Verflechtungen umfassen, können die

politischen Verantwortlichkeiten gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit bis zur Unkenntlichkeit verschwimmen. Die aus Vertretern aus Regierung und Verwaltung, aus Projektträgern und anderen bestehenden Netzwerke entwickeln im Laufe der Zeit eine Eigendynamik, die sich nur schwer vom Parlament politisch kontrollieren und steuern lässt. Das Geflecht wechselseitiger Verträge, Letters of Intent (LOI), Memoranda of Understandings (MOU) und Vereinbarungen ist kaum noch überschaubar. Dies ist einer der Gründe für den Gestaltungsverlust von Parlamenten gegenüber Netzwerken, in denen Vertreter der Exekutive vertreten sind. „Governance“ heißt in diesen Fällen: die politischen Ziele nicht aus den Augen zu verlieren und sich Möglichkeiten zu schaffen, korrigierend eingreifen zu können und sich alternative Optionen bis hin zum Ausstieg offenzuhalten.

Die Zunahme von Komplexität beruht auch auf der Zunahme von Zielkonflikten. Neben Gesetzen und Verordnungen, die formale Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe von Regierung und Verwaltung regeln, sind Regierungserklärungen und Koalitionsverträge die Fixsterne, an denen sich das Regierungshandeln orientiert. Je nach Politikbereich kommen einschlägige Urteile höchster Gerichte (etwa die des Europäischen Gerichtshofs zur Frage der Ausschreibungspflicht bei öffentlichen Aufträgen) hinzu. Die eher allgemein gehaltenen Koalitionsvereinbarungen werden nach dem Beginn der Legislaturperiode im Rahmen der Regierungsplanung spezifiziert. Aus der Willenserklärung, z. B. etwas für junge Familien zu tun, Wissenschaft und Forschung zu fördern oder jungen Gründern unter die Arme zu greifen, werden konkrete Haushaltsansätze und Maßnahmen. Spätestens hier zeigen sich auch Inkonsistenzen der Koalitionsvereinbarungen, die zum Teil noch die Handschrift des Wahlkampfes und der Parteiprogramme tragen. So stehen z. B. konkrete Projekte neben eher allgemein gehaltenen Formulierungen. Möglicherweise liegt das daran, dass Koalitionsvereinbarungen häufig unter einem hohen Zeit- und Erwartungsdruck verfasst werden von Akteuren, die einen langen Wahlkampf hinter sich haben.

3.2.4 Parlamentarische Kontrolle

Im modernen Staat hat sich das Ausmaß der zu regelnden Materien qualitativ und quantitativ erheblich erweitert. Immer neue Regulierungsbedarfe erzeugen neue Zuständigkeiten und Staatsaufgaben. Damit steigt die Anzahl der Politikfelder und der damit befassten Institutionen. Durch das stetige Wachstum von Regierung und Verwaltung verschob sich das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive zugunsten der Exekutive. Dem Parlament verbleibt oft nur die Begleitung und punktuelle Kontrolle einzelner Vorgänge. Als einen Grund, warum parlamentarische Kontrolle und die „legislative Steuerung nicht mehr voll greift“, nennt Renate Mayntz (1985: 74) „die Viel-

zahl und Komplexität der regelungsbedürftigen Materien“. Diese immer noch steigende Verflechtung von Institutionen, Politikfeldern und einzelnen Issues sind für Parlamente mit ihren Instrumenten – Kleine und Große Anfragen, Untersuchungsausschüsse – kaum kontrollierbar.

Dies wird auch bei der schärfsten Waffe des Parlaments deutlich: Der parlamentarische Untersuchungsausschuss (PUA) untersucht zumeist nur einen einzigen Fall. In der Regel geht es um die Frage, ob ein Vorgang von der Regierung nach geltendem Recht behandelt wurde und wie es zu einer Fehlentwicklung kam. Anlässe für PUAs sind häufig Skandale über offensichtliches Fehlverhalten der Regierung, für die die Opposition eine Klärung über einen PUA fordert. Ziel ist eine lückenlose Aufklärung aller Vorgänge im Zusammenhang mit dem vermuteten Fehlverhalten. Es geht um dessen Feststellung und politische Verantwortung. Mitglieder (Abgeordnete) und Mitarbeiter von PUAs stehen dabei vor der Aufgabe, Hunderte von Akten verschiedener Behörden aus zum Teil lange zurückliegenden Zeiten so zu rekonstruieren, dass die Entscheidungswege sichtbar werden. Nach ersten spektakulären Funden sinkt während der jahrelangen Arbeit von PUAs das mediale Interesse und das der Abgeordneten an der Herstellung vollständiger Transparenz. PUAs stehen vor dem Problem, die riesigen Datenmengen zu sichten und zu strukturieren – und das bei nur einem einzigen Vorgang. Berichte von PUAs sind ideale Quellen, um die Entscheidungswege der beteiligten Akteure mit ihrer Vielzahl von Verzweigungen und Zuständigkeiten nachzuvollziehen. Wenn es selbst PUAs nur mit erheblichem Personal- und Zeitaufwand gelingt, Entscheidungen der Regierung zu rekonstruieren wie soll dies einzelnen Bürgern oder Verbänden möglich sein? Die Fülle und Komplexität einzelner Issues ist für Außenstehende kaum nachvollziehbar, oft nicht einmal der Maßstab für das korrekte verwaltungstechnische Verfahren. Bei der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns geht es um die Überprüfung der Rechtmäßigkeit im Rahmen vorgegebener Handlungsspielräume. Ein Überangebot an Informationen kann jedoch zu dem paradoxen Ergebnis führen, dass man vor lauter Bäumen nicht mehr den Wald sieht, dass also in der Vielzahl unstrukturierter Daten keine Muster erkennbar sind.

Regierungskontrolle ist für eine Demokratie ebenso essenziell wie die Gewaltenverschränkung. In erster Linie obliegt es der Opposition, die Regierung zu kontrollieren. Außerhalb der Verfassungsorgane betreiben zivilgesellschaftliche Organisationen im Zusammenspiel mit den Medien die Kontrolle der Regierung. Auch einzelne Abgeordnete der Regierungsparteien stellen „ihrer“ Regierung immer wieder einmal Kleine Anfragen im Parlament, obwohl ihnen auch informelle Wege in den Parteigremien zur Verfügung stehen. In einer funktionierenden Demokratie sollten die vorhandenen Kontrollmechanismen des Parlaments, der Gerichte, der Medien und der Zivilgesellschaft ausreichen, um Fehlentwicklungen zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken. Die Forderung nach Transparenz sämtlicher Vorgänge

von Regierung und Verwaltung schafft eine Atmosphäre des Misstrauens, unter der ein effektives Arbeiten kaum möglich ist. Dies könnte dazu führen, dass immer weniger Menschen bereit sind, sich diesen transparenten Arbeitsbedingungen zu unterwerfen, die auch die eigene Person („gläserner Abgeordneter“) einschließt.

3.3 Technisierung und Verwissenschaftlichung

Zu den Hauptursachen des sozialen Wandels gehören die Entwicklungen von Wissenschaft und Technik – insbesondere der Informations- und Kommunikationstechniken. Die Technik und ihre Folgen zählen zu den wichtigsten soziokulturellen und politischen Herausforderungen moderner Gesellschaften überhaupt und haben zu entsprechenden Begriffsbildungen geführt wie die Informationsgesellschaft oder die postindustrielle Gesellschaft (Touraine 1971; Bell 1996; Friedman 2005). Sowohl der Grad der Technisierung als auch die Art des Umgangs mit ihren Folgen, die Reflexivität, sind zu Gradmessern der Moderne geworden (Beck/Giddens/Lash 1998). In den Sozialwissenschaften hat sich die Erkenntnis, dass Wissenschaft und Technik mit Kultur und Gesellschaft in einem wechselseitig sich prägenden Verhältnis stehen, erst relativ spät – nach der Philosophie – zum Gemeingut entwickelt. Sehr lange hielt sich insbesondere in der Politikwissenschaft die Vorstellung von einem Technikdeterminismus (Gehlen 1957; Ogburn 1969; Freyer/Papalekas/Weippert 1965; Schelsky 1965). Demzufolge sind technisch-wissenschaftliche Innovationen determinierende Faktoren für den kulturellen und sozialen Wandel. Gesellschaftliche Institutionen passen sich aber nicht passiv an technische Innovationen an, sondern gehen vielfältige, soziotechnische Wechselbeziehungen ein (Simonis/Martinsen/Saretzki 2001; Dolata 2005; Dolata/Werle 2007).

Die Dominanz technisch-wissenschaftlicher Strukturen in der Gesellschaft und damit ihre Charakterisierung als technisch-wissenschaftliche Zivilisation oder Wissenschaftsgesellschaft führte allgemein zu der Frage nach dem Stellenwert der Politik und insbesondere zur Frage nach den Möglichkeiten der Technik- und Wissenschaftssteuerung unter dem Primat der Politik. Eine extreme Zuspitzung dieser Diskussionen war die Technokratiehypothese (Mai 2007b). „Die universale Technik [...] unterwirft alle anderen Bereiche ihrer eigenen Logik. Auf diese Weise wird das Kriterium der Effizienz als allgemeiner Wert menschlichen Handelns etabliert“ (Haring 2010: 251). Helmut Schelsky (1961) schloss daraus, dass angesichts der Dominanz technisch-wissenschaftlicher Strukturen in unserer Gesellschaft Entscheidungen von demokratisch gewählten Politikern nur dysfunktional sein könnten. Mangels Expertise könnten sie kaum die komplexen soziotechnischen Abläufe verste-

hen, geschweige denn zielgerichtet beeinflussen. Die damalige Diskussion darüber war maßgeblich geprägt vom „Atomzeitalter“ und von der Entwicklung der Automation. Vor allem die Entwicklung der Atom- und später der Wasserstoffbombe veränderte die strategische Lage im Kalten Krieg. Während sich die meisten Atomwissenschaftler (Born 1965) unter dem Eindruck der Atombombenabwürfe in Hiroshima und Nagasaki 1945 gegen Atomwaffen aussprachen, gab es einen weitgehenden Konsens darüber, die Atomenergie für friedliche Zwecke zu nutzen. Was in den 1950er und 1960er Jahren die Atomenergie war, sind heute Biologie und Informatik mit allen ihren Spezialisierungen: Leitdisziplinen mit strategischer Bedeutung und einem längst nicht ausgeschöpften Innovationspotenzial, das immer wieder neue Politikfelder schafft und damit dem Grundgedanken der Technokratie neue Aktualität verschafft.

Solange Technik und Wissenschaft in den Sozialwissenschaften als Determinanten konzipiert wurden, konnte es auch keine Antwort auf die Frage nach der Gestaltbarkeit hochentwickelter Industriegesellschaften geben. Das änderte sich mit dem Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften, wonach Technik und Wissenschaft als von externen Rahmenbedingungen (Politik, Recht, Wirtschaft, Kultur) abhängige und damit als zu gestaltende Aufgaben begriffen wurden. Dennoch blieb die Frage nach der Eigenart des Steuerungsobjekts Technik: Existiert eine spezifische Entwicklungsdynamik der technischen Entwicklung – eine alles andere überformende Eigendynamik, wie die Technokratiethese behauptet –, oder ist sie nur ein Steuerungsobjekt wie jedes andere?

Es gibt viele Hinweise darauf, dass Technik und Wissenschaft unabhängig von ihrer prinzipiellen Gestaltbarkeit besondere Steuerungsobjekte sind. Vor allem im Paradigma der „großtechnischen Systeme“ (Hughes 1983; Weingart 1989; Mayntz 1993a; Weyer 2008) – z. B. in den Infrastrukturen der Energieversorgung, den Verkehrs-, Versorgungs- und Kommunikationsnetzen – liegt diese Eigenart zugrunde. Demnach kommt großen technischen Systemen ein Eigengewicht zu, das sich nach gewissen Entscheidungen beim Aufbau dieses Systems später nur schwer in eine andere Richtung lenken lässt. Internationale Vergleiche derartiger Systeme zeigen zudem die Abhängigkeit von einmal beschlossenen „Pfaden“. Allein die Festlegung eines großen technischen Systems in Bezug auf die Dimensionen Zentralität oder Dezentralität, privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Trägerschaft legt die weitere Entwicklung fest. Das Trägheitsmoment großtechnischer Systeme besteht aus einem Netz politischer Leitentscheidungen, wirtschaftlicher Investitionen, privater (oft internationaler) Verträge und Institutionen (z. B. Aufsichts-, Verwaltungs- und Serviceeinrichtungen), die sich um dieses Netzwerk herum bilden und sich gegenseitig stabilisieren.

Technische Infrastrukturen und Systeme sind einerseits in soziokulturellen Kontexten entstanden, andererseits prägen sie ebendiese Kontexte. Der Grad

der Technisierung und Verwissenschaftlichung aller Lebensbereiche ist wie die Ökonomisierung ein Indikator für den Stand der Modernisierung in einer Gesellschaft, aber auch ein Indikator für die Entfremdung ihrer Bürger, deren Lebenswelten „kolonisiert“ und fremdbestimmt werden. Seit der Industriellen Revolution gibt es in den Diskursen über die Folgen von Technisierung und Verwissenschaftlichung zwei gegensätzliche Positionen: Die eine begrüßt Technik und Wissenschaft als Vehikel und als Chance der Emanzipation aus den Fängen von Religion und des Absolutismus, die andere sieht sie als Bedrohung der organischen Bande zwischen Mensch, Gesellschaft, Natur und Religion. In den sozialen Bewegungen des 19. und 20. Jahrhunderts wurden diese beiden Sichtweisen politisiert. So waren es in erster Linie Parteien des linken Spektrums, die in Technik und Wissenschaft quasi natürliche Verbündete im Kampf um Emanzipation sahen, während die konservativen Kräfte darin eher den Keim des Zerfalls erkannten (Breuer 1995: 70).

Mit der Politisierung des Widerstandes gegen die Kernenergie zu Beginn der 1970er Jahre wechselte die Ablehnung von Technik und Wissenschaft die politischen Lager. Konservative, liberale und bürgerliche Kräfte und ihre Parteien setzten auf den technischen Fortschritt wie Kernenergie, auf betriebliche Rationalisierung, Straßenbau sowie neue Informations- und Kommunikationstechnologien, während sozialdemokratische Parteien und mit ihnen die Gewerkschaften und Kirchen dem konservativen Modernisierungsleitbild das der sozial-, rechts-, umwelt- und demokratieverträglichen Modernisierung entgegensetzten. Die Stellung zur Technik wurde vor allem in Deutschland zu einer Cleavage für die gesellschaftlichen Lager und Parteien. Im Verlauf dieser Auseinandersetzung entstanden in fast allen Industriegesellschaften „grüne“ Bewegungen, die aus Respekt gegenüber der Natur und dem Menschen eine völlig andere Vorstellung von Modernisierung hatten, in der Großtechnologien als „Industriesaurier“ abgelehnt und stattdessen eine dezentrale, naturverträgliche und vor allem eine demokratisch kontrollierte Technik gefordert wurde. Am Beginn des 21. Jahrhunderts haben diese Diskurse etwas an politischer Brisanz verloren und es mag wie eine Ironie des Schicksals aussehen, dass eine schwarz-gelbe Bundesregierung 2011 als Konsequenz aus der Reaktorkatastrophe in Fukushima eine „Energiewende“ ohne Kernkraft beschloss. Der grünen Bewegung wurde dadurch ein wichtiges Thema genommen.

Der politische Klimawandel zeigt sich auch am Bedeutungsverlust der Technikfolgenabschätzung (*technology assessment*). Diesem Konzept lag bei seiner Geburt in den 1960er Jahren die Idee zugrunde, insbesondere technische Großprojekte erst nach einem politischen Prozess der Reflexion auf den Weg zu bringen (Mai 2001). In der Vergangenheit hatte sich immer wieder gezeigt, dass insbesondere Großprojekte mit unbeabsichtigten und unabsehbaren Nebenfolgen verbunden waren. Technologien wie Energiesysteme, Raumfahrt, Staudämme u. a. erwiesen sich wegen ihrer engen Verflechtung

mit der Industrie als intransparent und damit als immer weniger politisch steuerbar. Durch eine im Parlament, aber auch in der Exekutive institutionalisierte Technikfolgenabschätzung sollten Entscheidungen über Technologien erst nach einer umfassenden „Abschätzung und Bewertung“ möglicher Technikfolgen getroffen werden. Es waren vor allem Parteien und Organisationen des linken Spektrums, die sich für eine Institutionalisierung der Technikfolgenabschätzung einsetzten, die von ihren Gegnern als bürokratischer Auswuchs abgelehnt wurden. Heute fordert eigentlich keine relevante gesellschaftliche Gruppe deren Institutionalisierung. Zum einen hat sich die Agenda der Politik geändert, zum anderen ist Technikfolgenabschätzung in seinen verschiedenen Formen als Umweltverträglichkeitsprüfung, Risikoabschätzung u. Ä. weitaus mehr institutionalisiert als zu Beginn der Debatte über Chancen und Risiken des technischen Fortschritts.

Dabei wäre Technikfolgenabschätzung keineswegs zwangsläufig, wie ihre Gegner behaupten, ein Instrument zur Verhinderung neuer Technologien. Ziele und Bewertungsgrundlagen von Technologien werden in einem politischen Prozess ausgehandelt, und das Ergebnis könnte auch darin bestehen, Innovationen zu fördern, etwa um Arbeitsplätze und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Auf jeden Fall wäre durch das Instrument der Technikfolgenabschätzung die Chance größer, politische Ziele der technisch-wissenschaftlichen Entwicklung ohne größere Konflikte zu erreichen. Andernfalls bleibt es bei der Eigendynamik der Technik und damit verbunden bei der Hoffnung, dass die erwünschten Ziele „irgendwie“ erreicht werden. Technikfolgenabschätzung und Innovationsförderung stehen somit beide vor dem Problem, die Technik so zu steuern, dass die jeweils erwünschten Ziele – im einen Fall die Verhinderung von Risiken, im anderen die Nutzung von Chancen – erreicht werden. Es geht nicht nur um die Fragen des Wie und Womit, sondern auch des Wohin und Wozu.

Technische Systeme und Infrastrukturen wie insbesondere das World Wide Web bilden in modernen Gesellschaften eine quasi „natürliche“ Umwelt, ein *fait social* im Sinne von Durkheim.²⁹ Obwohl Technologien immer zur Erreichung bestimmter Ziele entwickelt werden, können sie eine Fülle an direkten, indirekten, mittelbaren und zeitlich verzögerten Folgen und Wechselwirkungen haben, die jede Technik unabhängig von ihren eigentlich beabsichtigten Zielen in ein potenzielles Risiko transformieren. Die Gesellschaft muss daher auch mit den nichtbeabsichtigten Technikfolgen umgehen. Regieren und Governance in einer technisierten Welt bestehen zum großen Teil aus Antworten auf die Herausforderungen der Technik und ihrer Risiken.

29 Eine soziale Tatsache ist „jede mehr oder minder festgelegte Art des Handelns, die die Fähigkeit besitzt, auf den Einzelnen einen äußeren Zwang auszuüben; oder auch, die im Bereiche einer gegebenen Gesellschaft allgemein auftritt, wobei sie ein von ihren individuellen Äußerungen unabhängiges Eigenleben besitzt“ (Durkheim 1980: 114).

Technik und Wissenschaft werden in allen Staaten als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Weltweit gibt es einen Wettbewerb um die innovativsten Technologien. Die EU beschloss 1999, Europa zur dynamischsten Region zu entwickeln. Dafür sollten die Wirtschaft und die öffentliche Hand gemeinsam drei Prozent des BIP für Forschung und Entwicklung aufwenden. Auch vor dem Bankencrash und der anschließenden Wirtschaftskrise 2008 wurde dieses Ziel in kaum einem EU-Staat erreicht. Dennoch zeigt diese Zielvorgabe, an der auch die Bundesregierung und die Bundesländer nach wie vor festhalten, die zentrale Rolle von Wissenschaft und Technik. Beides ist kein Selbstzweck: Aus technischen Innovationen sollen Produkte und Arbeitsplätze entstehen. Dabei sind die Technologien bezüglich ihres Arbeitskräfte- und Wachstumspotenzials sehr unterschiedlich: Das innovative Potenzial der Gentechnik z. B. wird zwar von Experten als hoch eingeschätzt (BMFT-Journal 4–5/1993, S. 1). Tatsächlich braucht ein gentechnisches Produkt von der Entwicklung bis zur Marktreife eine sehr lange Zeit. Viele Investoren verlieren trotz aller politischen Appelle an die Notwendigkeit eines langen Atems die Geduld und investieren lieber in anderen Bereichen. Ohne politische Unterstützung würde ein Unternehmen die Risiken der Bio- und Gentechnik nicht tragen.

Zur Vermeidung unerwünschter Technikfolgen wurde seit den 1970er Jahren eine stärkere Demokratisierung technikpolitischer Entscheidungen gefordert. Von Entscheidungen innerhalb eines Betriebes bis hin zu Entscheidungen transnationaler Gremien über größere Technologieprogramme sollte die Legitimität der Technikentwicklung erhöht und damit mit den Interessen der Betroffenen verbunden werden. Diese seien – so der Tenor der Demokratisierungsforderungen – von technologiepolitischen Entscheidungen weitgehend ausgeschlossen, müssten aber die Folgen, wie z. B. erhöhten Arbeitsstress und Umweltverschmutzung, tragen.³⁰ Die Diskussionen um die Institutionalisierung einer Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag war letztlich auch eine Folge der Forderungen nach mehr Demokratie und Mitbestimmung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Vor allem die Gewerkschaften meldeten bei innerbetrieblichen Entscheidungen über neue Produktionskonzepte Gestaltungsansprüche an. Sie hielten aber auch gesamtgesellschaftlich die Forderung nach einer Technikfolgenabschätzung im Bundestag aufrecht (Dieckhoff 1990). In der 1980er Jahren kam es mit der Einführung rechnergestützter Produktionskonzepte (*Computer integrated Manufacturing*, CIm) und Organisationsleitbilder (Lean Management) in vielen Unternehmen zu regelrechten Beteiligungsoffensiven, da auch das Management einsah, dass man diese Organisations- und Produktionskonzepte nur mit und nicht

30 Ulrich Beck (1986) glaubte in der Tatsache, dass die technischen Risiken jenseits von Stand und Klasse alle Bürger und Regionen treffe, eine neue Qualität der Gesellschaft zu erkennen: die Risikogesellschaft.

gegen die Belegschaft einführen konnte – Ähnliches gilt für die Einführung neuer IuK-Technologien im Bereich der Büro- und Verwaltungsorganisation (Eichener/Mai/Klein 1995).

Heute zeigt sich, dass trotz aller Partizipation in Politik und Wirtschaft sich Technik und Wissenschaft fast ungebremst weiterentwickeln. Dafür lassen sich zwei Gründe nennen: Zum einen ist der Bürger in einer Doppelrolle von der Technik betroffen. Auf der einen Seite bedrohen ihn Risiken, auf der anderen Seite erkennt er in den vielen technischen Helferlein einen Nutzen (Mai 2007b). Ein anderer Grund für die Technikentwicklung ist, dass sie durch die Mitgestaltung ihrer Anwender häufig effizienter und akzeptabler wird. Was als Partizipation im Namen der Basisdemokratie gefordert wurde, ist im Prinzip nichts anderes als Marktforschung und Hilfe zur Markteinführung. Konsumenten und User werden von Herstellern immer öfter gezielt in die Technikentwicklung eingebunden: Die getrennten Rollen als Konsument und Produzent verschmelzen zur Sozialfigur des Prosumers (Blättel-Mink/Hellmann 2010). Auch größere Innovationen jenseits der verbrauchernahen Konsumsphäre nutzen dieses Prinzip. Großunternehmen beschränken sich bei der Entwicklung von Innovationen nicht mehr nur auf ihre eigenen Ressourcen, sondern binden auf offenen Plattformen („informelles Crowdsourcing“, „Open Innovation“) einen größeren Kreis von Innovatoren – die virtuelle Schwarmintelligenz – mit ein (Dekker 2014: 60).

Auch aus der Wissenschaft heraus entstehen immer wieder Spin-offs und Innovationen, obwohl nicht gezielt danach gesucht wurde: Der MP3-Player wurde z. B. in einem Erlanger Fraunhofer-Institut erfunden, im Forschungszentrum Jülich wurde durch die Entdeckung eines physikalischen Effekts die Speichertechnologie revolutioniert (und 2007 mit dem Physik-Nobelpreis belohnt) und auch die Erfindung des World Wide Web geht auf einen Spin-off der Grundlagenforschung am Genfer Kernforschungszentrum CERN zurück. Dieses eigentümliche Paradox zwischen Technik als Ergebnis planvollen Vorgehens und ihren kontingenten Folgen für Kultur und Gesellschaft ist in den Sozialwissenschaften spätestens seit William F. Ogburn bekannt. Zuvor hatte bereits die Philosophie (u. a. Karl Marx) die Eigenart der Technik darin gesehen, dass sie einerseits von Menschen gemacht sei, andererseits die Menschen und ihre Beziehungen untereinander präge.

Was bedeutet das für die Politik? Technik und Wissenschaft sind aus dem politischen Handeln auf allen Ebenen und in allen Policies nicht mehr wegzudenken. Dazu gehört auch, dass auch der Alltag von Politikern und Mitarbeitern in öffentlichen Verwaltungen von technischen Geräten und Infrastrukturen durchdrungen ist (Engel 2015). Wird die Politik deshalb auch von ihnen beherrscht? Diese Befürchtung stand z. B. bei der Technokratiedebatte in den 1960er Jahren im Zentrum. Heute wissen wir, dass bereits die kurzfristige Störung eines Zentralservers, des Flugverkehrs oder der Stromversorgung große Probleme verursacht. Dennoch würde niemand behaupten, dass

dadurch die Inhalte der Politik beeinflusst würden, etwa weil eine „Kaste“ von Technikern die Einzigen seien, die den Schaden wieder beheben könnten.³¹ Sie sind eher Dienstleister ohne nennenswerte politische Ambitionen.

Regieren im technischen Zeitalter heißt auch, mit und nicht gegen sie zu regieren. Das Problem besteht darin, mit der Technik die Ziele zu erreichen, die die Politik anstrebt – und das sind in erster Linie Wachstum, Modernisierung von Branchen und Regionen sowie Vollbeschäftigung. Auch die politischen Ziele der jüngeren Zeit wie die Energiewende nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima 2011 lassen sich nicht ohne Technologien erreichen. Trotz häufiger Fehlschläge bei Investitionen in technische Großprojekte würde kein Land auf die Förderung von Forschung und Entwicklung verzichten. Dafür sorgen allein die organisierten Interessen aus diesem Bereich.

3.4 Medialisierung

Die zunehmende Verbreitung von Medien in allen gesellschaftlichen Bereichen ist ein zentrales Merkmal der modernen Gesellschaft, die man deshalb auch pointiert als „Medien- oder Informationsgesellschaft“ bezeichnen kann. Alle Medien basieren auf bestimmten Technologien und die jeweiligen Fortschritte – bessere Bandbreiten, höhere Speicherkapazitäten, schnellere Rechner oder die Ablösung der analogen durch die digitale Signalverarbeitung – beschleunigen die globale Medialisierung. Obwohl es sich um ein globales Netzwerk mit tiefgreifenden Folgen für alle Lebensbereiche handelt, blieben den Medien die gesellschaftlichen Widerstände erspart, wie sie etwa die Kernenergie, die Rüstung, die Gentechnik oder das Verkehrssystem begleiten. Diskurse über Datenschutz u. Ä. sind eher auf Experten- und Subkulturen beschränkt, und die Versuche, bestimmte Medien zu diffamieren, bewirken zum Erstaunen dieser Expertenkulturen wenig – es hat sich eben noch nie jemand „zu Tode amüsiert“.³² Selbst die Aufdeckungen der skandalösen Überwachungspraxis von Geheimdiensten durch die Enthüllungsplattform Wikileaks u. a. haben bei den meisten Nutzern des Internets nicht zu grund-

31 Karl Bednarik sah in den Programmierern eine solche Elite des informationstechnischen Zeitalters: „Die Erbauer und Programmierer der Maschinen erweisen sich mit diesen Maschinen zusammen als Prüfer und Korrektoren der Zielsetzungen politischer Machtgruppen. Ein großer Teil der real ausgeübten Macht geht dabei notwendig auf sie über“ (Bednarik 1967: 95).

32 „In der totalen Fernsehgesellschaft des heutigen Amerika, so Postmans zentrale These, ist die Demokratie am Ende und damit auch die Gesellschaft: Wir amüsieren uns zu Tode“ (Albrecht Müller in seiner Rezension von Neil Postmans Buch „Wir amüsieren uns zu Tode“, in: Der Spiegel 51/1985).

legenden Verhaltensänderungen geführt. Medienprodukte müssen nicht wie Energie- oder Verkehrsinfrastrukturen gegen den Widerstand von Anwohnern durchgesetzt werden, sondern verbreiten sich von selbst aufgrund der ständig steigenden Nachfrage vor allem Jugendlicher nach neuen Inhalten oder Hardwarekomponenten.

Die medientechnischen Entwicklungen sind für die Politik unter mehreren Aspekten von Interesse: Als Gegenstand politischer Gestaltung, als Instrument der internen Rationalisierung (E-Government, Verwaltungsautomation) sowie als Instrument zur Inszenierung und Information. Die Politik ist in dem komplexen Verhältnis zu den Medien Objekt und Subjekt, Täter und Opfer zugleich. So ist es das Ziel der Medienpolitik, einen rechtlichen Rahmen für die Entwicklung auf der Grundlage konkreter Zielvorstellungen – vor allem die Sicherung der Meinungsvielfalt – zu schaffen. Die Basis dafür ist Artikel 5 GG, der den Gesetzgeber auffordert, eine positive Rundfunkordnung zu schaffen. Da es zum Zeitpunkt, als dieser Artikel im Grundgesetz geschrieben wurde, noch nicht einmal das Fernsehen gab, musste mit jeder medientechnischen Innovation – Satelliten, Kabel, Internet – die Frage beantwortet werden, was darunter konkret zu verstehen sei: Zurzeit stellt sich u. a. die Frage, was und im welchem Umfang der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet veröffentlichen darf.

Bei allen medienpolitischen Maßnahmen wird von einem großen Einfluss der Medien auf die Gesellschaft und der essenziellen Bedeutung eines freien Meinungsaustausches für die Demokratie ausgegangen. Ein Großteil der Gesetzgebung dient daher der Verhinderung von Meinungsmonopolen und der Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Medien. In den Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichts wird die Bedeutung des Zusammenhangs zwischen Medien und Demokratie immer wieder bestätigt und konkretisiert. Diese Urteile haben die Struktur der deutschen Rundfunklandschaft – vom Gebührenprivileg bis zum Gleichgewicht zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Veranstaltern – maßgeblich geprägt. Medienpolitik ist als Politikfeld neben anderen etabliert und eine Domäne der Länder. Durch die technische Konvergenz aller Medien wird auch die Grenze zwischen Massenmedien und Telekommunikation fragwürdig. Sind z. B. die Videoclips auf den Webportalen von Tageszeitungen „Fernsehen“, und sind die Begleittexte in den Portalen der Rundfunkanbieter „Zeitung“? Diese Grenze markierte zugleich die jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Ländern und ihrer Aufsichtsinstitutionen (Bundesnetzagentur, Landesmedienanstalten).

Die informationstechnische Entwicklung hatte auch Konsequenzen für die Struktur der internen Abläufe innerhalb der Exekutive und Legislative. Nach den Rationalisierungswellen in der Produktion wurden seit den 1970er Jahren verstärkt die Rationalitätspotenziale bei Verwaltungen und Dienstleistungen entdeckt (Reichwald 1982; Picot/Reichwald 1984). Die Durchlaufzeiten in

Verwaltungen wurden immer mehr zu einem kostenrelevanten Wettbewerbsfaktor. Parallel zur Einführung der Bürokommunikation in der Wirtschaft wurden auch in der öffentlichen Verwaltung verschiedene Modelle erprobt, wie der Output und die Effizienz gesteigert werden könnten. Auch die Parlamente in Bund und Ländern wurden entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen mit einer informationstechnischen Infrastruktur ausgestattet (Mambrey/Vorwerk/Wurch 1991). Nach einer Phase des Technikdeterminismus, wonach die Organisation und die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter an die relativ unflexible Hard- und Software angepasst wurden, folgte eine Phase, in der umgekehrt auf der Basis vorhandener Qualifikations- und vorgegebener Organisationsstrukturen und Ziele die Informationstechnik implementiert wurde (Picot/Reichwald 1994). Möglich wurde dieser Paradigmenwechsel durch Innovationssprünge bei der Informations- und Kommunikationstechnik: Statt nur von Programmierern bedienbaren zentralen Großrechnern setzten sich dezentrale Kleinrechner (PCs) durch, die jeder bedienen konnte und die in fast jeder Organisationsstruktur wirtschaftlich einsetzbar waren.

Im Unterschied zu Verwaltungen in Privatunternehmen haben öffentliche Verwaltungen besondere Aufgaben zu erfüllen, wobei die Effizienz nur ein Kriterium ist. Wichtig sind des Weiteren Bürgernähe, Rechtssicherheit, Transparenz und Kompatibilität mit anderen Verwaltungen. Heute ist ein virtueller Zugang zu allen Verwaltungen für jeden Bürger eine Selbstverständlichkeit. Die Bürger haben sich längst an „Gläserne Rathäuser“, Bürgerhotlines und virtuelle Sprechstunden gewöhnt. Dennoch bleibt die Realität virtueller Verwaltungen hinter den Erwartungen zurück, die zu Beginn der Informatisierungswelle geweckt wurden (Kubicek/Wind 2005). Weder wurden für Bürger persönliche Gänge zu Behörden überflüssig noch wurde in vielen Bereichen die Bearbeitung verkürzt. Manche Bereiche wie etwa die Justiz wurden nie konsequent modernisiert, so dass die Zeit, die ein Bürger auf ein Urteil warten muss, immer länger wird und zu einem Politikum wird.

Mit der Entwicklung des Internets wurden auch Hoffnungen auf einen Demokratisierungsschub geweckt. Empirische Studien zeigen jedoch, dass das aus der Partizipationsforschung bekannte Muster, wonach es bestimmte Informationseliten sind, die sich politisch beteiligen wollen, im Wesentlichen auch für die politisch motivierte Nutzung des Internets gilt. Die *cyberdemocracy*, wie sie von einigen Usergroups und Aktivisten beschworen wird, bleibt weitgehend eine idealistische Wunschvorstellung. Das Internet hat zweifellos die politische Kommunikation grundlegend verändert. Parteien und Verbände bieten im Netz nicht nur Raum für Diskussionsforen, sondern vor allem für die Selbstdarstellung. Bedenklich ist, dass es in erster Linie eher radikale Gruppen sind, die das Netz mit allen seinen Möglichkeiten nutzen, einschließlich der virtuellen Hetze gegen ihre Kritiker. Je mehr diese mediale (Un-)Kultur um sich greift, umso mehr rücken die Vorteile der „al-

ten“ Medien in den Vordergrund: Hier gibt es immerhin das Recht auf Gegendarstellung und die Chance auf eine gewisse journalistische Qualität.³³ Webaktivisten werden dagegen gerade die Abwesenheit journalistischer Gatekeeper als das Besondere des World Wide Web herausstellen und sich nicht von Hinweisen auf das Medienrecht, das zumindest eine formale Ausgewogenheit und eine wohl begründete Auswahl von Nachrichten garantiert, irritieren lassen.

In den USA haben die Netzkultur und die politische Kommunikation mit dem Internet einen weitaus höheren Stellenwert etwa bei Wahlkämpfen. Es ist zu vermuten, dass die im Verhältnis zu den USA gute deutsche Presse- und vor allem Fernsehlandschaft den Bedarf an politisch relevanten Informationen und differenzierten Meinungen offenbar gut bedient. Tatsache ist, dass das Internet etwa bei den Präsidentschaftswahlen in den USA einen weitaus größeren Stellenwert u. a. durch die Aufdeckung von Skandalen hat als in Deutschland. Solange das deutsche Mediensystem mit seiner typisch dualen Struktur aus öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Privaten die Bürger mit Informationen und Hintergrundberichten bedient, dürfte es keinen Bedarf an alternativen Informationsquellen geben. Als ergänzende Quelle wird das Netz immer interessant sein, zumal Rundfunkveranstalter und Pressehäuser selbst im Netz vertreten sind und dies als Teil ihrer Markenstrategie sehen. Je mehr jedoch vor allem die jüngere Generation immer mehr ihre Informationen – Entertainment sowieso – aus dem Netz bezieht, stellt sich zunehmend die Frage nach der Rolle und der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Trotz aller zielgruppenspezifischen Ausdifferenzierungen (z. B. ZDF neo) scheint der Generationsabriss bei ARD und ZDF weiter fortzuschreiten.³⁴

Die eigentliche Herausforderung der Medien für die Politik besteht also weniger durch Blogger und Internetforen als in der Ausweitung und Professionalisierung vor allem der Fernsehberichterstattung. Es gibt auch für die Politik und für Politiker keine medienfreien Zonen mehr. Sie stehen auf mehreren Kanälen unter Dauerbeobachtung. In Deutschland sind das z. B. die Nachrichtensender n-tv, Phoenix und N 24. Es gibt gute Gründe, von einer Mediokratie zu sprechen, da das Ausmaß, mit dem vor allem das Fernsehen die Politik beeinflusst, an die Substanz der Politik selbst geht. Wenn politi-

33 „Die Journalisten sind nicht umsonst durch Gesetz, Rechtsprechung und Berufsethik verpflichtet, sorgfältig mit Informationen umzugehen, genau zu recherchieren, nur entsprechend gesicherte Fakten an die Öffentlichkeit zu tragen. Und selbst bei abgesicherten Informationen und Bilddokumenten noch abzuwägen, ob dadurch nicht Persönlichkeitsrechte verletzt werden“ (Ulrike Kaiser in: Franzmann 2006: 28).

34 „Das Durchschnittsalter der ARD- und ZDF-Zuschauer ist auf gut 60 Jahre gestiegen. Tendenz weiter steigend. Es droht ein Generationsabriss. Überzeugende Strategien, die auf eine erfolgreiche Ansprache der jüngeren Altersgruppen zielen, sind bislang kaum erkennbar“ (Giersch 2008: 23).

sche Initiativen nicht mehr im Parlament, sondern in einer Talkshow angekündigt und wenn ganze Diskurse nicht mehr in der sachlichen Atmosphäre einer Ausschusssitzung im Bundestag, sondern in „bunt gemischten“ Talkrunden stattfinden, dann hat die Legislative einen Teil ihrer Funktion eingebüßt, nämlich der zentrale Ort einer Gesellschaft zu sein, an dem alle wichtigen Fragen erörtert und entschieden werden (Papier 2003).

Auch die Exekutive wird durch die mediale Dauerpräsenz in ihrer Arbeitsweise beeinflusst. Regieren in einer von Medien beherrschten Gesellschaft bedeutet eine ständige Rückkopplung an deren Erwartungen und Agenda. Medien sind für die Regierung zu einer eigenständigen Arena geworden, in der über wichtige Fragen mitentschieden wird. Politik ist immer auch Darstellungspolitik (Kamps 2003; Grunden 2009), die die Sachpolitik überlagert. Strategische Überlegungen können überhaupt nur mit Hilfe der Medien geplant und durchgeführt werden. Ein Indikator für den Bedeutungszuwachs und die neue Rolle der Medien im Regierungsalltag ist die Ausweitung entsprechender Ressourcen in den Ministerien. Wo früher eine Pressestelle ausreichte, um Journalisten Sprechzettel des Ministers zu überreichen oder speziellere Fragen zu beantworten, bilden heute mehrere spezialisierte Referate oft eine eigene Unterabteilung „Kommunikation“ innerhalb der Ressorts. Sie umfasst neben der klassischen Pressestelle weitere Arbeitseinheiten für die Onlineredaktion, Presseauswertung, Dokumentation, das Schreiben von Reden und die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit.

Innerhalb eines Ministeriums sind diese Funktionen in Form einer Stabsstelle bei der Hausspitze oder als Unterabteilung bzw. Gruppe in der normalen Organisationsstruktur angesiedelt. Der Pressesprecher, der diese Arbeitseinheiten leitet, hat unmittelbaren Zugang zur Hausspitze und ist zugleich einer ihrer wichtigsten Berater. In der Regel werden alle öffentlichen Auftritte eines Ministers durch Mitarbeiter der Pressestelle begleitet. Sie fungieren dabei nicht nur als Ansprechpartner für die Presse, sondern haben auch die Aufgabe der Dokumentation: Da immer das gesprochene Wort eines Ministers gilt, können Abweichungen vom veröffentlichten Sprechzettel oder von der Presseerklärung vorkommen. Das ist im Normalfall nicht weiter von Bedeutung. Aber in Wahlkämpfen kann jede noch so kleine Abweichung von der Presse und der Opposition aufgegriffen und zum Anlass für Nachfragen („Meinten Sie wirklich, dass ...?“) – auch im Parlament – werden. Deshalb ist es wichtig, alle Äußerungen zu dokumentieren. Auch diese Absicherungsmaßnahme von Politikern ist eine Folge der zunehmenden Medialisierung der Politik. Jeder öffentliche Auftritt eines Politikers kann auf einer Plattform veröffentlicht, „gepostet“, werden. Ob es sich um lustige Versprecher, hilflose Gesten oder um entlarvende Statements außerhalb des offiziellen Teils handelt: Immer häufiger stürzen Politiker über Videos, die immer mehr Leserreporter ins Netz stellen. Für die professionelle Medienarbeit in einem Ministerium ist dies eine Herausforderung, auf die man sich vorberei-

ten muss. Früher reichte ein gutes Verhältnis zu dem akkreditierten Kreis der Journalisten aus. Heute ist potenziell jeder Bürger mit einem Handy ein „Journalist“, der von den etablierten Medien ausdrücklich ermuntert wird, seine oft zufälligen Begegnungen mit Politikern zur Verfügung zu stellen (Volkmann 2008).

Häufig kommen Ministeriumssprecher und ihre Mitarbeiter aus dem Journalismus. Auch die anderen Mitarbeiter dieser Referate sind oft in den Medien sozialisiert worden und kennen daher Arbeitsweise und Interessen der Medien. Ihre Beziehungen zu den Medien sind daher oft enger als die zu den Fachabteilungen des eigenen Hauses, zu denen sie erst ein Vertrauensverhältnis schaffen müssen. Wie alle Stabsstellen sind auch diese Arbeitseinheiten vom operativen Geschehen im Haus, von den Fachreferaten, etwas abgeschnitten. Dafür stehen Presseabteilungen der Hausspitze etwas näher als andere Abteilungen, da jede Publikation und jede Äußerung abgestimmt und vom Minister freigegeben werden muss. Zudem lässt sich die Hausspitze regelmäßig über die Presseresonanz vor allem nach eigenen Auftritten und Initiativen unterrichten. Der tägliche Pressespiegel steht im Intranet allen Mitarbeitern der Regierung zur Verfügung. Vielfach ergeben sich daraus Arbeitsaufträge – z. B. nähere Informationen zu einem Ereignis – für andere Fachabteilungen. Das Ziel, sämtliche öffentlichen Äußerungen des Ministers zu dokumentieren, wird zwar angestrebt, kann aber aus Kapazitätsgründen nicht ganz erreicht werden.

Medialisierung heißt also konkret, dass die quantitativen und qualitativen Anforderungen an die Medienarbeit in allen Ressorts der Regierung gestiegen sind. Pressestellen haben die Aufgabe, alle öffentlichen Auftritte des Ministers wie Interviews, Ansprachen u. Ä. vorzubereiten, zu begleiten und gegebenenfalls nachzubereiten. Des Weiteren erarbeiten sie für alle Medien Informationen über Förderprogramme, neue Regelungen und Bilanzen der Regierungsarbeit. Die Formate der Pressearbeit vom Infoflyer bis zur regierungseigenen Webseite und Präsenz in sozialen Netzwerken müssen ständig aktualisiert werden. Diese informationelle Aufrüstung der Regierungsressorts ist auch eine Folge der gestiegenen Erwartungen der Zivilgesellschaft, die im Wesentlichen eine Mediengesellschaft ist. So müssen Hintergrundgespräche mit bestimmten Medien ebenso vorbereitet werden wie gelegentliche Aktionen („Die neue Steuerreform und was Sie als Bürger davon haben“ oder „Tipps für die Altersvorsorge“), bei denen der Minister via Facebook oder telefonisch Bürgern für Fragen zur Verfügung steht. Derartige Aktionen dienen der Regierung auch als Seismograf für politische Stimmungen und soziale Probleme.

Die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit unterliegt seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 44, 125) besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen: Zwar sind Regierungsstellen zu einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit und zur Wahrnehmung von Informationspflichten angehalten, sie

müssen aber auch die Gefahr der Wählerbeeinflussung berücksichtigen. Es ist fraglich, ob diese Rechtsprechung und die Regulierungspraxis der gegenwärtigen Medialisierung mit ihren vielfältigen Formen der Interaktivität und Responsivität noch angemessen sind (Kocks/Raupp 2014: 270).

3.5 Vernetzung und Globalisierung

Die Globalisierung ist der sozioökonomische und soziokulturelle Megatrend der Moderne schlechthin. Es lässt sich darüber streiten, wann der Prozess der über Kontinente hinweg zusammenwachsenden Ökonomien und Kulturen begann (Menzel 1998). Marx und Engels jedenfalls haben in ihrem „Kommunistischen Manifest“ von 1848 eine treffende Beschreibung dieses Phänomens geliefert. Fest steht, dass der Grad an Verflechtung und gegenseitiger Abhängigkeit regionaler Ökonomien, Kulturen und Gesellschaften durch die weltumspannenden Netze der Kommunikation, Logistik, Handelsbeziehungen und Medien stetig zugenommen hat. Manuel Castells (2003) hat dafür den Begriff der Netzwerkgesellschaft vorgeschlagen und dabei insbesondere die Rolle der Informationstechnik in den Mittelpunkt gestellt. Er erwähnt auch die politischen Entscheidungen, die die Dynamik der globalen Märkte erst ermöglicht hat. Die Globalisierung war also keineswegs eine technik- oder wirtschaftsimmanente Folge – sie war politisch gewollt.³⁵ Durch freie Märkte und freien Verkehr von Gütern und Dienstleistungen – so lautete das Kalkül – wird sich der Wohlstand in allen Regionen erhöhen. Wenn das Wasser der Globalisierung steigt – so ein häufig zitiertes Bild –, dann steigen alle Boote, die großen ebenso wie die kleinen. Damit sollte die Kritik ausgeräumt werden, dass von der Globalisierung nur die großen und starken Volkswirtschaften und Konzerne profitieren.

Viel mehr als Technik und Wissenschaft es je vermochten, hat die Globalisierung das politische Handeln beeinflusst (Friedman 2005). Nichts zeigte dies deutlicher als die Finanzkrise Ende 2008: Was als Krise amerikanischer Hausbesitzer begonnen hatte, erschütterte die ganze Welt und offensichtlich die „kleinen Boote“ mehr als die großen. Diese Krise zeigte auch die Verflechtungen zwischen überschuldeten Hausbesitzern in Wisconsin, Off-shore-Hedgefonds, Derivaten und anderen neuartigen Finanzprodukten sowie von

35 „So hat die Politik, hat der Staat selbst jene ‚Superstrukturen‘ geschaffen, die für die derzeitigen Probleme verantwortlich sind. Der Staat ist Verursacher, Profiteur und Opfer der entfesselten Finanzmärkte zugleich und auch eine ‚Art Haftungsgemeinschaft‘. Globale Regelungen wären zwar wünschenswert, aufgrund der Sachzwänge und divergierender nationaler Interessen ist ein solches ‚Regieren jenseits der Staaten‘ aber utopisch“ (Jesse 2011: 15).

Landesbanken deutscher Bundesländer.³⁶ Andererseits zeigten die Reaktionen der betroffenen Staaten, dass der Staat sehr wohl in der Lage war, schnell zu reagieren und gegenzusteuern. Viele sahen darin bereits ein Comeback des Staates. Quer durch alle Parteilager wurden Konjunkturpakete diskutiert und beschlossen. Demokratische Strukturen und Verfahren schienen dabei dem Handlungsdruck nicht immer förderlich.³⁷

Nicht ohne Häme stellten eher linksorientierten Medien fest, dass ausgerechnet Banker nach dem Staat riefen und konservative Regierungen Banken verstaatlichten. Es wird späteren Untersuchungen vorbehalten bleiben zu prüfen, ob die Krise wirklich nicht vorhersehbar gewesen war. Die noch unmittelbar vor der Krise veröffentlichten positiven Prognosen einschlägiger Wirtschaftsinstitute lassen vermuten, dass einige der unterstellten ökonomischen Zusammenhänge und Modelle falsch sind. Wie soll die Politik einen Handlungsbedarf erkennen, die auf solchen Prognosen beruht? Ganz abgesehen davon, dass es kurz vor der Krise zu Fehlentscheidungen der Politik kam, die die Krise noch verschlimmerte.³⁸

Nichts dokumentiert die Ohnmacht der Politik gegenüber der Globalisierung mehr als die Schließung eines Produktionsstandortes und nichts treibt die Empörung betroffener Arbeitnehmer höher, als die in einer fernen Zentrale beschlossene Standortverlagerung. Die freigesetzten Mitarbeiter wollen nicht verstehen, dass ihre gute Arbeit nichts wert sei, und Politiker können nicht verstehen, dass sie mit den traditionellen Instrumenten kaum etwas dagegen unternehmen können. Natürlich gibt es in so einem Fall sofort Gespräche zwischen Regierung und Geschäftsführung, gibt es Besuche eines Ministers im Betrieb und Gespräche mit den Beschäftigten, werden Taskforces eingerichtet und Krisenpläne entworfen. Gegen die nüchternen Zahlen, dass die Produktivität an anderer Stelle der Welt günstiger sei, helfen derartige und teilweise symbolische Handlungen wenig. Spätestens wenn eine Unternehmensschließung an einer traditionellen Produktionsstätte droht,

36 „Zunächst gingen die Immobilienfinanzierer baden. Dann waren die Banken dran. Nur durch das beherzte Eingreifen der Politik konnten die Märkte gerettet werden“ (Welt-online vom 13.10.2008 mit einer Chronik der Krise).

37 „Der Staat‘, der [...] als ‚monolithische Einheit‘ und einzig verbliebene Instanz zur Rettung der angeschlagenen Finanzmarktakteure kraftvoll auftreten konnte, zerfällt aufgrund seiner Selbstbescheidung seiner eigenen parlamentarisch-legitimatorischen Grundlagen zunehmend in individuell agierende Institutionen und Einzelakteure. Dadurch wird seine Position gegenüber den ohnehin flexibler agierenden Akteuren der international vernetzten Finanzmärkte wieder geschwächt“ (Scheller 2011: 310).

38 Nachdem der Zusammenbruch der amerikanischen Bank Lehman Brothers bereits bekannt war, überwies die staatseigene – die Rechts- und Fachaufsicht liegt beim Bundesfinanzministerium – Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW) noch 350 Millionen Euro (Spiegel-online vom 21.9.2008).

zeigt sich, dass Globalisierung nicht nur billigere Produkte und Fernreisen bedeutet, sondern auch vor der eigenen Haustür negative Folgen hat.

Viele Politiker bemühen das Bild von den Windmühlen, die es zu bauen gilt, wenn der Wind der Globalisierung wehe, anstatt Mauern dagegen zu errichten. Außerdem bestimme immer noch das Segel, wohin die Reise des Schiffes gehe, und nicht die Richtung des Windes. Mit diesen rhetorischen Bildern soll den Bürgern erklärt werden, dass es gegen die Globalisierung eigentlich kein Mittel gebe – der Wind wehe eben, wie er wolle –, dass aber andererseits das Beste daraus gemacht werden könne und solle. So gesehen wird Globalisierung zu einer Herausforderung, auf die man reagieren muss. Das Problem besteht nun darin herauszufinden und sich darüber zu verständigen, wo die Globalisierung für die eigenen Ziele genutzt werden kann und wie die Segel gesetzt werden sollen. Nichts ärgert Politiker mehr, als wenn sie vor vollendete Tatsachen gestellt werden und ihre Ohnmacht deutlich wird. Kein Unternehmen ist verpflichtet, seine Entscheidungen mit der Politik abzustimmen, obwohl es dennoch viele tun. Was also bleibt der Politik an Optionen, im Zeichen globaler Vernetzung Ziele durchzusetzen?

Die Abwanderung von Unternehmen ist aus der Sicht hochentwickelter Industriestaaten die vielleicht bedeutsamste Folge der Globalisierung neben der Migration. Auch in der Wissensgesellschaft gibt es einen großen Bedarf an einfachen Arbeitsplätzen, obwohl es in allen Branchen einen Trend zu höherwertigen, „smarten“ Tätigkeiten gibt. Regionen, die wie das Ruhrgebiet seit den 1970er Jahren viele Arbeitsplätze im Montanbereich verloren haben, brauchen für die dort lebenden vier bis fünf Millionen Menschen jeden Arbeitsplatz auf jedem Qualifikationsniveau (Bogumil/Heinze/Lehner/Strohmeier 2012). Das beachtliche Wachstum einiger neuer Branchen und der Zuwachs an neuen innovativen Arbeitsplätzen reicht bei weitem nicht, um die Arbeitsplatzverluste der letzten Jahrzehnte im Revier auszugleichen. Ohne die zahlreichen Maßnahmen zur sozialverträglichen Begleitung dieses Arbeitsplatzabbaus wäre die Situation zweifellos schlimmer, wie ein Vergleich mit Regionen wie z. B. Wales, Wallonien oder Lothringen zeigt, in denen die Politik zu wenig unternommen hat, um diesen Strukturwandel zu gestalten. Struktur- und Regionalpolitik mit ihren vielfältigen Einzelprojekten von zielgruppenspezifischen Qualifizierungsmaßnahmen bis zu Flächen-sanierungen werden so zu Instrumenten, den globalen Wandel zu gestalten: Es werden von der Politik neue Ziele formuliert (Willy Brandt: „Blauer Himmel über der Ruhr!“) und entsprechend die Segel gesetzt. Konkret hieß das in diesem Fall: Alle wichtigen Akteure von den Kommunen, Sozialpartnern und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft wurden in diesen Strukturwandel eingebunden, der im Übrigen längst nicht beendet ist. Die Erfahrungen der Landesregierung Nordrhein-Westfalens mit dem Strukturwandel im Ruhrgebiet sind inzwischen ein Vorbild für vergleichbare Regionen weltweit (z. B. in China).

Unterstützt werden die Staaten der EU von einer Reihe struktureller Programme, denen das Ziel gemeinsam ist, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Regionen zu erhöhen. Konkrete Maßnahmen sind z. B. die Qualifizierung bestimmter Zielgruppen des Arbeitsmarktes oder die Modernisierung kleiner und mittlerer Unternehmen. Die Globalisierung soll also nicht bekämpft oder durch protektionistische Maßnahmen verhindert werden, sondern Europa soll in der Globalisierung eine aktive Rolle einnehmen und sich gegen die rivalisierenden Märkte in Nordamerika und Fernost behaupten. Eine Schlüsselrolle nehmen dabei Investitionen in Forschung und Entwicklung ein.

Nicht alle Politikfelder sind von der Globalisierung in gleicher Weise betroffen. Am deutlichsten zeigt sie sich in der Wirtschaftspolitik, von der auch die Arbeitsmarkt-, Umwelt- und Sozialpolitik u. a. Policies abhängen. Wenn ein Investor z. B. ganze Siedlungen kauft und Tausende Mieter vor der Alternative stehen, ihre Wohnung, in der sie seit Jahren zu relativ günstigen Mieten gewohnt haben, entweder zu kaufen oder wegzuziehen, wird auch die Wohnungsbaupolitik von der Globalisierung eingeholt. Auch hier muss die Politik die Erfahrung machen, dass sie nicht wie früher mit den neuen Eigentümern über sozialverträgliche Konditionen reden kann, sondern dass sie die Entscheidungen der meist internationalen Investoren zur Kenntnis nehmen muss. Wie vermittelt man das den überwiegend sozial schwachen Mietern, die im Vertrauen auf ein ewiges Wohnrecht zu bezahlbaren Mieten ihren Lebensabend gefährdet sehen?

Auch die Inhalte und die Agenda der Medienpolitik werden durch die Globalisierung verändert. Spätestens als der erste Rundfunksatellit seine Sendungen ohne Rücksicht auf Ländergrenzen ausstrahlte, zeigte sich die Hilflosigkeit nationaler Medienpolitiken, deren Kompetenzen an den Ländergrenzen endeten. Die deutsche Mediengesetzgebung und -politik beruht wesentlich auf den Konsequenzen der damaligen Besatzungsmächte für die Neuordnung des Rundfunks nach dem Krieg. Das Vorbild für diese Neuordnung war die BBC. Rundfunk war nach damaligem Verständnis vor allem eine kulturelle Angelegenheit. Mit dem Rundfunk – und das war zunächst einmal nur das Radio – sollte das deutsche Volk auch zur Demokratie erzogen werden. Als Strukturprinzipien der Medienlandschaft nach 1945 wurden daher Staatsferne und Pluralismus festgeschrieben.

Die Medienlandschaft hat sich seitdem durch Satelliten- und Kabelfernsehen, Mobilfunk und vor allem durch das Internet wesentlich geändert. Hinzu kommt, dass die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – neben der Verkabelung war er der Hauptgegenstand der Medienpolitik in der analogen Zeit vor dem Internet – fragwürdiger wird (Ludwig 2009). Die Politik wurde von den Entwicklungen der Medientechnik immer wieder vor vollendete Tatsachen gestellt: Satelliten- und Kabelfernsehen hatten sich durchgesetzt, als man in politischen und wissenschaftlichen Kommissionen noch

darüber debattierte, ob zu viel Fernsehen gesellschaftlich sinnvoll sei. Die Berichte einschlägiger Kommissionen hinkten der Entwicklung der Medientechnik und ihren neuen Angeboten fast immer hinterher. Schließlich wurde nach langjährigem Streit zwischen Regierung und Opposition 1984 privater Rundfunk auch in Deutschland zugelassen, der in fast allen Ländern längst zum Alltag gehörte.

Die Regulierung des Rundfunks ist auch heute noch zum Teil von den Leitbildern der analogen Nachkriegszeit inspiriert, während das Internet weitgehend unreguliert bleibt: Hier gibt es weder Rundfunkräte noch Proporzdenken oder Beauftragte für besondere politische Anliegen. Darüber hinaus stellt die neue digitale Medienwelt mit seiner Vielzahl von Anbietern und Programmen die Grundlagen der deutschen Medienregulierung in Frage, die durch ein politisch austariertes System des Binnen- und Außenpluralismus die Meinungsvielfalt sichern will.

In der Innenpolitik gilt vor allem die Zunahme organisierter Kriminalität global operierender Syndikate als Folge der Globalisierung. Diese lassen sich kaum noch mit den traditionellen Mitteln bekämpfen, zumal Konflikte mit Datenschützern (z. B. Telefon- und PC-Überwachung) und Migrationspolitikern (z. B. strenge oder keine Grenzkontrollen, Erfassung ethnischer Merkmale bei Strafverdächtigen) fast zwangsläufig sind. Die Probleme des Staates bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Waffen-, Drogen- und Menschenhandel – sind aus der Sicht der meisten Bürger mindestens so gravierend wie die Probleme bei der Verhinderung von Betriebsverlagerungen und zudem sehr wahlrelevant.

Bereiche wie die Kultur- oder Schulpolitik scheinen dagegen von der Globalisierung weitgehend verschont. Das gilt natürlich nicht für deren jeweiligen Inhalte, die Policies. Sie sind in die entsprechenden globalen Entwicklungen und Diskurse mehr oder weniger eingebunden. Aber die Strukturen und Institutionen – die Polity – haben sich kaum geändert. Die Konflikte – Politics – drehen sich meist im vertrauten Rahmen mit den immer gleichen Akteuren um die fast immer gleichen Themen: In der Schulpolitik geht es etwa um die Zukunft von Gesamtschulen, die Durchlässigkeit und soziale Selektivität des Schulsystems, die Einführung von Ganztagsschulen. Die scheinbar immer gleichen Akteure sind neben den Schulministerien und Bezirksregierungen die Schulen, die Lehrerverbände und Gewerkschaften. In der Kulturpolitik, die wesentlich von den Kommunen getragen wird, geht es z. B. um die Finanzierung städtischer Kultureinrichtungen und lokaler Events, die Umstrukturierung chronisch klammer Orchester, Opernhäuser und Theater zu wirtschaftlich einigermaßen tragfähigen Institutionen und die Förderung autonomer Projekte. Die auch hier fast immer gleichen Akteure sind die städtischen Kulturämter, die Kultusministerien, Kulturstiftungen, Intendanten, Kuratoren u. a.

Die Globalisierung geht natürlich weder an den Schulen noch an den Kultureinrichtungen völlig vorbei, aber diese Bereiche sind von ihr weniger betroffen als die der Wirtschaft und der Wissenschaft. Keine Schule und keine Oper ist in ihrer Existenz bedroht, weil sich Grenzen und Märkte öffnen. Die Reaktionen z. B. von Schulen auf die globalisierungsbedingte erhöhte Heterogenität der Schüler sind nicht vergleichbar mit internationalen Handelsabkommen, sondern eher am schulspezifischen Leitbild von Diversity-Management orientiert. Jeder Automobilzulieferer ist dagegen Teil eines globalen Zulieferernetzwerks und konkurriert mit Unternehmen in der ganzen Welt. Wenn er die Konditionen der global agierenden Einkäufer nicht mehr erfüllt, ist er in seiner Existenz bedroht. Schulen oder Museen können weder in kostengünstigere Standorte verlagert werden noch sind sie als Glieder einer globalen Wertschöpfungskette jederzeit gegen identische Glieder anderer Standorte austauschbar. Selbst wenn der PISA-Test zeigt, dass einige deutsche Schulen gegenüber vergleichbaren Schulen in Finnland, Neuseeland und Kanada deutlich schlechter abschneiden, werden sie nicht einfach geschlossen. Eine Produktionsstätte z. B. für Mobiltelefone, die im internationalen Vergleich nicht wirtschaftlich ist, wäre dagegen ernsthaft gefährdet.

Eine Folge der Globalisierung ist auch der ständige Vergleich mit den besten Institutionen weltweit („Benchmarking“). Das gilt z. B. für den Bereich der Wissenschafts- und Innovationspolitik. Auch hier werden Institutionen wie Hochschulen oder außeruniversitäre Forschungseinrichtungen nicht einfach geschlossen, weil sie im globalen Vergleich nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Aber das Benchmarking hat Konsequenzen: Das kann z. B. bedeuten, dass Forschungsschwerpunkte verändert werden oder bestehende Organisationsstrukturen zur Disposition stehen. Generell lautet das Ziel, die Strukturen des Wissenschafts- und Innovationssystems schlanker, internationaler und flexibler zu gestalten. Konkrete Maßnahmen sind z. B. die Gewährung einer weitgehenden Autonomie für die Hochschulen oder die Einführung leistungsorientierter Mittelzuweisungen.

Gegenüber der bisherigen Tradition der Wissenschaftspolitik bedeutet das einen Paradigmenwechsel, der darauf beruht, dass man das deutsche Wissenschaftssystem mit dem anderer Länder vergleicht und die internationalen Bestenstandards als Messlatte nimmt.³⁹ Dabei stand im Zuge der Debatte fast der gesamte Traditionsbestand dieses Politikfeldes zur Disposition: Die Gleichwertigkeit aller Universitäten wurde ebenso in Frage gestellt wie die Bewahrung ganzer Fachbereiche, wenn sie der Profilierung einer Hochschule

39 „Die Globalisierung von Forschung und Entwicklung wird nur z. T. durch den Besitz von FuE-Kapazität dargestellt. Sie zeigt sich auch in grenzüberschreitenden Kooperationen in Forschung und Entwicklung, in technologischen Dienstleistungen wie Ingenieurleistungen, Lizenzierung von Forschungsergebnissen und Erfindungen usw. So vergeben deutsche Unternehmen 23 % ihrer FuE-Aufträge an das Ausland“ (BMBF 2006: 51).

mit international wettbewerbsfähigen Forschungsschwerpunkten nicht dienlich waren. Selbst das Paradigma des deutschen Wissenschaftssystems – die Einheit von Forschung und Lehre – wurde immer mehr aufgeweicht (wenn z. B. Großforschungseinrichtungen der Helmholtz-Gesellschaft oder Max-Planck-Institute Doktoranden in Graduate Schools o. Ä. ausbilden, die nur noch formal von einer Universität promoviert werden). Am deutlichsten zeigte sich die Globalisierung im Wissenschaftsbereich in der Einführung der international üblichen Studienabschlüsse Bachelor und Master (Bologna-Reformen). Ziele dieser Reformen waren u. a. die Erhöhung der internationalen Mobilität der Studierenden sowie die Herstellung von Transparenz und Vergleichbarkeit ihrer Studieninhalte durch Modularisierung.⁴⁰

Auch andere Institutionen und Instrumente der Wissenschaftspolitik wurden nach internationalen Vergleichen neu justiert oder geschaffen:

- Stärkung des Technologietransfers zwischen Unternehmen und Hochschulen durch regionale Verbünde, Plattformen (z. B. BioRegio, Netzwerk Stammzellforschung) und Cluster,
- Einrichtung von Graduate Schools zur Promotion von Spitzenwissenschaftlern,
- Unterstützung von Ausgründungen (Start-ups) aus wissenschaftlichen Instituten,
- Professionalisierung des Patentmanagements u. a.

Als Indikatoren für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft, einer Branche oder eines Unternehmens gelten Patente. Sie sind daher die Basis für internationale und nationale Vergleiche der Innovationsfähigkeit. Ein wesentlicher Teil der Innovationspolitik besteht daher in der Verkürzung der Zeit von der Grundlagenforschung hin zum marktfähigen Produkt. Grundlegend dafür ist die Erkenntnis, dass „Unternehmen, die in der Lage sind, marktorientiert neue Technologien oder deren Kombinationen umzusetzen bzw. zu adaptieren, erfolgreicher [sind]. Unternehmen, die gezielt eine hohe Technologieentwicklungsfähigkeit haben, weisen mehr Wachstum auf. Langfristig werden die Unternehmen am Markt bestehen oder sich nachhaltig etablieren können, die in der Lage sind, fortlaufend und schnell neue Produkte und Dienstleistungen mit neuen Funktionalitäten zu entwickeln“ (Heubach/Slama/Rüger 2008: 13). Offenbar ist dieser Kurswechsel der deutschen Wissenschaft- und Innovationspolitik noch nicht ausreichend. Der damalige Präsident der Fraunhofer-Gesellschaft, Hans-Jörg Bullinger, stellt fest, „dass die

40 Ob diese und andere Ziele der Bologna-Reform wirklich erreicht wurde, darf inzwischen bezweifelt werden. Es gibt offenbar keine nennenswert höhere Mobilität der Studierenden, und die Transparenz wurde durch die Schaffung immer neuerer und spezialisierter Studiengänge eher verringert. Es gab für viele Studiengänge (darunter die Ingenieurwissenschaften, Medizin, Jura) gute Gründe, diesen Prozess so lange wie möglich zu verzögern.

Bedeutung von Innovationen für die künftige Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland immer noch unterschätzt wird – trotz der wortreichen Bekenntnisse aller Politiker und Unternehmen. Die Politik hat zwar in den vergangenen Jahren mit der Hightech-Strategie und der deutlichen Steigerung der Forschungsausgaben klare Schwerpunkte gesetzt, doch das reicht nicht aus, wenn wir die Innovationsstrategien von Ländern wie Finnland, Schweden, China, Singapur, Australien und Kanada betrachten. Wir brauchen eine tief in der Gesellschaft verankerte Innovationskultur, die Neues nicht nur zulässt, sondern fordert und fördert“ (Bullinger 2008: V).

Die Globalisierung ist für die meisten Politikfelder eine Herausforderung, der sich die jeweilige Fachpolitik stellen muss. Die Politik muss sich darauf einstellen und die oben genannten Beispiele aus bestimmten Politikfeldern zeigen, was im Einzelnen geschieht. Insofern sind die Bilder von Windmühlen, die es zu bauen, und von Segeln, die es zu setzen gelte, stimmig. Darüber dürfen nicht die negativen Seiten der Globalisierung (z. B. Dumpinglöhne in ausgelagerten Produktionsstätten in Mexiko oder in Bangladesch, die im Auftrag von global „aufgestellten“ Konzernen tätig sind) übersehen werden, die immer wieder Anlässe zu weltweiten Protesten sind.⁴¹

Die hoch entwickelten Industriestaaten sind von der Globalisierung in doppelter Weise betroffen: Zum einen geben sie durch ständige Innovationen das Tempo auf den Märkten vor, zum anderen haben sie immer noch beachtliche Anteile traditioneller Industrien, von denen nicht wenige Menschen leben. Diese sind von den Folgen der Globalisierung auch in den Hightechstaaten zuerst bedroht und bilden ein politisch brisantes Potenzial an Modernisierungsverlierern. Wenn es die Politik nicht schafft, sie in die Gesellschaft zu integrieren, wird die Gefahr einer radikalen Politisierung größer – und davon dürften eher populistische Parteien profitieren, die u. a. durch eine Politik der Abschottung die Globalisierung verhindern wollen. In allen EU-Staaten gibt es bedenklich viele Parteien, die die Politik der EU, der Modernisierung und der Globalisierung ablehnen (Spier 2006).

3.6 Politiknetzwerke und informelle Prozesse

Politiknetzwerke (*policy networks*) gelten in der Politikwissenschaft schon länger als wichtige Akteure der politischen Steuerung und Governance (Marin/Mayntz 1991; Kenis/Schneider 1996; Fischer 2002; Kenis/Raab 2008).

41 Paradigmatisch sind die Antiglobalisierungsproteste zu den Weltwirtschaftsgipfeln oder die Occupy-Wallstreet-Proteste.

Trotz ihrer Allgegenwart und großen Bedeutung in allen Politikfeldern⁴² und auf allen Politikebenen haben Politiknetzwerke einen unscharfen Charakter als politische Akteure. So unbestritten ihre Existenz ist, so unklar ist ihr Akteurstatus: Wer repräsentiert eigentlich ein solches Netzwerk und wem gegenüber ist es wofür verantwortlich?

Netzwerke⁴³ unterscheiden sich nach

- dem Grad ihrer Formalisierung (Existenz einer Geschäftsordnung oder formalisierter Verfahren),
- ihrer faktischen Bedeutung als Akteure (Werden sie als eigenständige Akteure wahrgenommen und ihre Vorschläge akzeptiert?),
- ihrer Einbindung in die Entscheidungsstrukturen der Politik (Werden bei der Meinungs- und Entscheidungsfindung Netzwerke formal – Anhörungsrechte – von der Politik beteiligt?),
- der Art ihrer Genese (Wurden sie von der Exekutive initiiert oder von den Akteuren und Betroffenen eines Politikfeldes geschaffen?),
- der Reichweite ihrer Themen (Widmen sie sich nur einer einzigen Frage, oder agieren sie auch über Politikfelder und -ebenen hinaus?).

In der Praxis kommen alle möglichen Ausprägungen vor. Daraus lassen sich einige Idealtypen konstruieren, denen existierende Netzwerke recht nahekommen. Die Bildung von Netzwerken kann man nicht erzwingen. Jeder, der in einem Netzwerk mitarbeitet, verspricht sich davon einen Nutzen: Es scheint sinnvoller, in einem Netzwerk mitzuarbeiten als nicht dabei zu sein. Die Vorteile für jedes Netzwerkmitglied sind die Einbindung in den Prozess der Meinungsbildung und -artikulation gegenüber der Politik. Allein die Möglichkeit der Informationsgewinnung ist für die Akteure enorm wichtig, wenn sie etwas erreichen wollen. Es gibt aber auch immer Gründe aus der Sicht eines Akteurs, einem Netzwerk nicht beizutreten, weil man sich z. B. allein stark genug gegenüber der Politik fühlt oder weil man sich aufgrund einer Informationsasymmetrie nicht in die Karten schauen lassen will.

Netzwerke sind als Teile der Zivilgesellschaft – wie alle intermediären Institutionen – in dem Raum zwischen den Verfassungsorganen und den Bürgern angesiedelt. Anders als bei den Verbänden liegt bei Netzwerken der

42 „Der Begriff ‚Netzwerk‘ besitzt eine erstaunliche Attraktivität und scheint ein soziales Konstrukt zu beschreiben, das eine Vielzahl disparater, eher auseinanderstrebender Teile zu verklammern versucht“ (Fischer 2002: 112).

43 Die soziologische Netzwerkforschung (Jansen 2006; Weyer 2014; Stegbauer 2010) geht weit über die hier betrachteten Politiknetzwerke hinaus. Auch die im organisationswissenschaftlichen Kontext verwurzelte Netzwerkforschung soll hier nicht weiter betrachtet werden. Im Folgenden geht es ausschließlich um Politiknetzwerke, die für die Aspekte der politischen Steuerung und Governance von Bedeutung sind. Das trifft für die meisten sozialen Netzwerke – auch die virtuellen – nicht zu.

Schwerpunkt auf dem Aspekt der Problemlösung. Es geht ihnen weniger um das Erheben von Forderungen an die Politik, sondern um das Erarbeiten und zum Teil auch um das Umsetzen konkreter Lösungen gemeinsam mit der Politik (Gusy 1990). Insofern sind Netzwerke eine besondere Form des Korporatismus, da in ihnen immer auch Aspekte der Interessenvertretung eine Rolle spielen, die von der Erarbeitung konkreter Vorschläge nicht zu trennen sind.

Ein fast idealtypisches Beispiel eines Politiknetzwerks sind die so genannten Cluster. Cluster sind regionale Wertschöpfungszusammenhänge zwischen Unternehmen, Hochschulen, Dienstleistern, Forschungsinstituten und anderen infrastrukturellen Einrichtungen. Cluster bestimmen die Strukturpolitik der EU sowie die von Bund, Ländern und Regionen. Durch die Förderung von Clustern erwartet die Politik Vorteile für bestimmte Regionen, Branchen und Technologiebereiche im globalen Wettbewerb (Beck/Heinze/Schmid 2009). Cluster wurden in der Regel auf Initiative der Regierung in Bund und Ländern eingerichtet. Welche Cluster an welchem Ort eingerichtet worden sind, hing davon ab, welche besonderen Stärken in einer Region oder in einer Branche vorhanden waren. Ein Vergleich international erfolgreicher Cluster wie des *Silicon Valley* im Bereich der Informationstechnologien, des Modcluster in Norditalien oder der Biocluster in München und im Rheinland hat dazu geführt, das Prinzip der regionalen Nähe bestimmter Institutionen einer Wertschöpfungskette systematisch umzusetzen. Erfolge scheinen sich nur dort einzustellen, wo bereits vorhandene Strukturen schon in der Vergangenheit erfolgreich waren. Die Clusterpolitik besteht nun darin, die weiteren Erfolge gezielt zu verbessern.

Die wichtigste Aufgabe der einzelnen Cluster besteht darin, alle relevanten Akteure einer Wertschöpfungskette zusammenzubringen und ihre jeweiligen Aktivitäten aufeinander abzustimmen. Dazu gibt es verschiedene Instrumente wie Regionalkonferenzen, Fachtagungen, Wettbewerbe und Transfereinrichtungen. Über den Clustermanager besteht eine offizielle Schnittstelle zur Regierung, die auf diese Weise in das Netzwerk eingebunden ist. Die Cluster sind insofern fast idealtypische Politiknetzwerke, als sie als Akteure von der Politik akzeptiert werden, ihre Mitglieder freiwillig und aus eigenem Interesse heraus mitwirken, einen wechselseitigen Austausch zwischen Regierung und Netzwerk erlauben und relativ stabile Einrichtungen mit einem Management, einer Informationsplattformen und einer Geschäftsordnung sind (Cremer 2014).

Auf der anderen Seite gibt es Politiknetzwerke, die auf Initiative der Betroffenen entstanden sind und ihre Anerkennung durch die Politik erst erwerben mussten. Das gilt z. B. für Netzwerke im Bereich der Sozial- und Kulturpolitik. Netzwerke von Künstlern, Kunstakademien, Galerien, Museen und anderen Kultureinrichtungen finden sich meist im kommunalen Raum auf freiwilliger Basis zusammen. Zwar finden sich im Prinzip alle Glieder der

Wertschöpfungskette „Kunst“ in einem eher losen Netzwerk zusammen. Aber aufgrund der individualistischen Orientierung der meisten Kuntschaffenden beschränkt sich die Mitarbeit in einem Netzwerk auf Aktionen gegenüber der staatlichen Kulturförderung, die überwiegend auf kommunaler und regionaler Ebene stattfindet (Mai 2009b).

In jeder größeren Stadt gibt es derartige Netzwerke von Kreativen, die sich aufgrund der Eigenart des Kulturschaffens von den eher formalisierten Clustern der Wirtschaft unterscheiden – auch wenn es wie z. B. in Nordrhein-Westfalen ein eigenes Cluster für die Kreativwirtschaft gibt. Aber auch hier liegt der Schwerpunkt eher auf den kommerziellen Aspekten des Kulturschaffens: Kunst und Kultur als Basis für vermarktbar Produkte. Die Grenzen zu den eigentlichen Netzwerken von Künstlern, die sich zum Teil programmatisch allen Vermarktungsinteressen und politischen Vereinnahmungen verschließen, sind nicht eindeutig zu ziehen. In den wirtschaftsnahen Clustern arbeiten ausschließlich professionalisierte Akteure, während in den Kulturnetzwerken ein hoher Anteil ehrenamtlicher Akteure und Non-Profit-Initiativen mitwirken. Hauptziel von Kulturnetzwerken ist es zum einen, gegenüber der (kommunalen) Politik eine Stimme zu haben und einschlägige Forderungen zu artikulieren, zum anderen, die künstlerischen Werke in der regionalen Öffentlichkeit bekanntzumachen.⁴⁴ Derartige Netzwerke von Kulturschaffenden sind auch weniger in die Politik eingebunden als die Netzwerke im Rahmen der Clusterpolitik. Das liegt nicht nur an den unterschiedlichen Interessen seitens der jeweiligen Klientel, vielmehr hat Kunst und Kultur für die Politik nicht den gleichen strategischen Stellenwert wie Innovationen und Technologien. Es ist bezeichnend, dass die Kreativwirtschaft als so genannter weicher Standortfaktor von der Politik legitimiert wird. Um die eigentlichen Ziele wie Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum zu erreichen, bedürfe es eben auch eines anspruchsvollen kreativen Umfeldes.

Ein weiterer Typ von Politiknetzwerken lässt sich dadurch charakterisieren, dass er zwar von der Politik verursacht, aber nicht von ihr initiiert wurde. So hat fast jedes Förderprogramm und fast jede noch so kleine Fachpolitik im Rahmen größerer Politikfelder ein Netzwerk von Betroffenen, Nutznießern oder Adressaten. Oft sind diese eher lockeren und informellen Netzwerke um ein einziges Referat eines Ministeriums herum gruppiert. Idealtypische Kennzeichen wären die Existenz einer formalen Zuständigkeit eines Ministe-

44 Zum Beispiel das 2008 gegründete Kulturnetzwerk e. V. in Leipzig. Es will Künstler verschiedenster Genres, Veranstalter, Kulturinitiativen und Kulturinteressierte miteinander verknüpfen. Oder das Augsburger Kulturnetzwerk: Es soll eine gemeinsame Plattform von und für Kulturmacher und Kulturvermittler aus dem Raum Augsburg sein. Anliegen auch dieses Kulturnetzwerks ist es, ein Netzwerk von lokalen „KulturarbeiterInnen“ zu etablieren, um zum Beispiel gemeinsame Aktionen – künstlerischer wie politischer Natur – anzustoßen und eine Informationsbörse für geplante Aktivitäten zu schaffen.

riums, ein Förderprogramm („Topf“) mit einer bestimmten Zielgruppe, ein regelmäßiger informeller Austausch zwischen der Klientel und der Administration und ein Personalaustausch: Nach dem Ausscheiden aus dem Dienst wechseln Beamte als Berater zu der zuvor von ihnen geförderten Klientel oder Vertreter der Betroffenen wechseln – und sei es im Rahmen einer befristeten Projektarbeit – ins Ministerium. Diese Art Netzwerke sind z. B. im Bereich des Sports, der Weiterbildung und der Sozialpolitik zu finden.

Erleichtert wird die Netzwerkbildung durch die gemeinsame Sozialisation ihrer Akteure in den betreffenden Politikbereichen. So bleiben die Sichtweisen und Leitbilder auch dann noch einander ähnlich, wenn sich die handelnden Akteure später in unterschiedlichen Rollen begegnen. So stehen sich z. B. bei Verhandlungen über die Förderung bestimmter Projekte der Geschäftsführer einer Sozialeinrichtung oder eines Projektträgers einerseits und Beamte eines Sozialministeriums mit jeweils unterschiedlichen Interessen gegenüber. Aber sie verbindet die gemeinsame Erfahrung aus zahlreichen gemeinsamen Projekten, Sitzungen und Kongressen. Nicht selten kennen sie sich bereits aus dem Studium oder aus der Gewerkschaftsjugend. Im Extremfall identifiziert sich der Mitarbeiter der Regierung mit den Anliegen seiner Klientel, die er eigentlich auf der Grundlage politischer Ziele steuern sollte. Während etwa in den Clustern die Rollen relativ klar definiert sind, kann es in diesen Netzwerken dazu kommen, dass sich alle der gemeinsamen Sache – etwa der Förderung des Sports oder bestimmter benachteiligter Gruppen – verpflichtet sehen, wenngleich an unterschiedlichen Stellen mit verschiedenen Möglichkeiten. Diese Art Netzwerk ist in der Regel gemeint, wenn von Politiknetzwerken gesprochen wird: Es ist weniger formalisiert als die Clusternetzwerke und enger als die kulturellen Netzwerke in die Politik integriert.

Bei den Clusternetzwerken und denen der Kultur sind die Grenzen zwischen Politik und den Netzwerken sichtbar. In der Clusterpolitik gibt es Schnittstellen wie Clustersekretariate und -manager. Auch die Kulturnetzwerke müssen ihre Grenzen gegenüber der Politik zur Kenntnis nehmen. Bei vielen Netzwerken in den Bereichen Sport und Soziales sind diese Grenzen nicht immer eindeutig erkennbar. Das mag auch daran liegen, dass nur das gemeinsame Handeln von Klientel, Netzwerk und Politik gegenüber einer höheren Politikebene erforderlich ist, um gemeinsame Ziele – eine erfolgreiche Bewerbung um eine Weltmeisterschaft im Sport oder eine Änderung der Europäischen Sozialpolitik – zu erreichen. Soziale Netzwerke und Sozialpolitik haben z. B. ein gemeinsames Interesse daran, dass die Bestimmungen etwa der EU-Fördermittel für sie vorteilhaft sind. Auch internationale Großveranstaltungen im Bereich des Sports haben nur eine Chance, wenn Sportverbände und Regierung an einem Strang ziehen (Mai 2008b).

Schließlich gibt es Netzwerke, die im Kontext von Bürgerinitiativen, NGOs und neuen sozialen Bewegungen entstanden sind. Diese zum Teil globalen Netzwerke (Ärzte ohne Grenzen, Frauen gegen Gentechnik u. a.)

stehen staatlichen Institutionen eher kritisch gegenüber und arbeiten zum Teil nur unter bestimmten Bedingungen mit staatlichen Stellen zusammen. Ihre eigentliche Intention ist die des Protestes gegen eine bestimmte Politik. Im Unterschied zu anderen Politiknetzwerken wollen sie sich nicht in gemeinsame Strukturen oder Strategien mit staatlichen Stellen einbinden lassen, da sie eine Vereinnahmung und Instrumentalisierung durch die Politik fürchten. Das Netzwerk zielt daher in erster Linie auf die Organisation eines medienwirksamen Protestpotenzials gegenüber der offiziellen Politik. Durch das Internet sind die Möglichkeiten derartiger Netzwerke stark gestiegen. Der Anspruch dieser Netzwerke, jenseits repräsentativer Strukturen die eigentliche Demokratie zu repräsentieren, wird durch die Tatsache relativiert, dass auch populistische und rechte Gruppierungen ähnlich argumentieren und das Netz für ihre Ziele instrumentalisieren.

Politiknetzwerke und Politik beeinflussen sich gegenseitig. Die Netzwerke selbst zählen als Institutionen zum Bereich der Polity. Wie andere Institutionen sind sie ein aktives und passives Element des sozialen Wandels. Ihre stabilisierende Wirkung ist gegenüber anderen Institutionen eher gering. So spontan wie Netzwerke entstehen können, so leicht können sie sich überlebt haben, wenn sich das Politikfeld ändert. Dies ist z. B. im Bereich der Medienpolitik der Fall. Bis zur Zulassung privater Rundfunkanbieter war in diesem Politikfeld ein Netzwerk von Regierungsbeamten, Rundfunkräten und Vertretern der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entstanden, in dem die Rundfunkpolitik zumindest vorentschieden wurde. Die Eliten aller relevanten Institutionen des Rundfunks waren den gleichen medienpolitischen Leitbildern verpflichtet und bildeten eine Diskursgemeinschaft, in der weitgehend Konsens herrschte – z. B. waren sie sich darüber einig, dass man in Deutschland keinen Privatfunk brauche. Vieles wurde in diesem Netzwerk informell besprochen und geregelt (Isenberg 2007). Das änderte sich erst mit der Einführung des privaten Fernsehens in Deutschland 1984 und seit Mitte der 1990er Jahre mit der Digitalisierung der Medien. Es gab nun neue, mächtigere Akteure, die in den etablierten Netzwerken nicht repräsentiert waren. Medienpolitik war nicht mehr im Wesentlichen Rundfunkpolitik, sondern umfasste auch Fragen des Netzzugangs, der Lizenzierung global agierender Konzerne und vor allem standort- und damit wirtschaftspolitische Fragen.

Der Grundkonsens des etablierten Netzwerks, der auch auf gemeinsamen Erfahrungen aus Studium und Parteigremien beruht, wurde durch die neuen Akteure in der digitalen Medienwelt – Banken, Netzbetreiber, Softwareunternehmen, Dienstleister, Verleger u. a. – in Frage gestellt. Die neuen Akteure sprachen buchstäblich eine andere Sprache: die der neuen Medienökonomie. Und sie repräsentierten aus der Sicht des alten Netzwerks genau das, was sie vergeblich zu verhindern versuchten: die Kommerzialisierung der Medien statt der Bewahrung des kulturpolitischen Leitbildes. Das alte Netzwerk der analogen Rundfunkwelt wurde von der Entwicklung des Politikfel-

des überholt und durch ein neues ersetzt, das wesentlich mehr Akteure umfasst. Ein Grundkonsens oder ein gemeinsames Leitbild scheint dieses neue Netzwerk jedoch noch nicht gefunden zu haben. Dafür sind die Vorstellungen von Verlegern, Kabelunternehmen und Start-ups aus der Netzszene zu verschieden. Bei etablierten Diskursen über Medien wie etwa in den Landesmedienanstalten, bei Medienkongressen oder im Adolf-Grimme-Institut lässt sich dies ablesen. Die Vertreter des alten kulturpolitischen Leitbildes der Medien tun sich immer noch schwer, die neue Medienwelt mit ihren Leitbildern, Ideen und Projekten zu akzeptieren: Wer sich zeitlebens mit Qualitätsjournalismus befasst hat, kann sich nur schwer damit anfreunden, dass heute „Qualität“ mit der Häufigkeit angeklickter Videos auf Plattformen wie YouTube gemessen wird.⁴⁵ Das alte Netzwerk der analogen Rundfunkpolitik existiert zwar noch, aber seine medienpolitische Bedeutung ist deutlich zurückgegangen.

Auch in anderen Politikbereichen können sich die Struktur und die Relevanz bestehender Netzwerke ändern, wenn sich die Rahmenbedingungen des Politikfeldes ändern. Aus der Sicht eines bestehenden Netzwerks stellt sich jeweils die Frage, ob es die neuen Akteure integriert oder mit einem neuen Netzwerk um Einfluss in der Politik konkurrieren will. Aus der Sicht der Regierung stellt sich diese Frage naturgemäß anders: Sie wird mit dem Netzwerk kooperieren, mit dem sie ihre politischen Ziele besser durchsetzen kann.

Die Motivationen von Vertretern der Regierung, in einem Netzwerk mitzuarbeiten, sind vor allem das Gewinnen von Informationen, das Erkennen mögliche Konflikte sowie das unverbindliche Austesten bestimmter Positionen. Da Netzwerke in der Regel aufgrund ihres informellen Charakters keine Geschäftsordnungen kennen, existieren auch keine institutionalisierten Formen des Umgangs miteinander. Dennoch gibt es regelmäßige Anlässe wie Tagungen oder Sitzungen, in denen sich alle Netzwerkmitglieder austauschen können. Entscheidend für das Netzwerk ist, dass der Kommunikationszusammenhang nicht abreißt und jeder weiß, wer dazugehört.

Die Hierarchien von Ministerien, Verbänden und Unternehmen lassen sich nicht immer exakt miteinander vergleichen. Dennoch arbeiten in Politiknetzwerken im Prinzip Vertreter derselben Ebene zusammen, sei es die Arbeitsebene oder die der Spitzen. Letztere erwarten voneinander, dass ihre Partner niemanden mehr fragen müssen, wenn sie untereinander informelle Verein-

45 „Sie alle kennen die Stichworte: Internet, Videogames, Blogs, PVRs, Video-on-demand, Internet Radio, Social Networking – das Zuschauerverhalten verändert sich dramatisch. Das Hüpfen von einem 1-Minute-30-Sekunden-Clip auf YouTube zum nächsten ersetzt das Vorabendprogramm. [...] Der technische Fortschritt ist so rapide, dass sich fast nicht mehr voraussagen lässt, was genau bei diesem Wechselspiel zwischen Nutzern und Technologie herauskommen wird. [...] Qualität ist Fernsehen, das man sich gern anschaut!“ (T. Weber 2008: 192 und 197)

barungen treffen. Netzwerke der Arbeitsebene müssen dagegen immer unter dem Vorbehalt verhandeln, dass sie ihre Ergebnisse von der Hausspitze eines Ministeriums oder der Geschäftsführung billigen lassen müssen. Vertreter der Arbeitsebene haben einen gewissen Spielraum für Verhandlungen, der zum Teil von der politischen Ebene vorher erbeten und gewährt wurde. Dennoch kommt es in Gesprächen mit anderen Vertretern des Netzwerks vor, dass jemand seine „ganz persönliche Meinung“ äußert und den anderen damit mitteilt, dass er für diese Meinung keine Unterstützung seiner Institution hat. Immerhin weiß dann die andere Seite, dass es noch Spielräume für Verhandlungen mit der Hausspitze gibt. So kann – „über die Bande gespielt“ – ein Mitarbeiter eines Ministeriums über den Umweg eines anderen Akteurs, der diese Linie über seine Institution gegenüber dem Ministerium einbringt, seine „ganz persönliche Meinung“ dennoch in den Prozess der Meinungsbildung einbringen.

Politiknetzwerke beruhen häufig auf Fachbruderschaften. Vertreter unterschiedlicher Institutionen in einem Netzwerk widmen sich einem bestimmten Politikbereich, der nicht nur aus Institutionen (*Polity*) und Konflikten (*Politics*), sondern auch aus Inhalten (*Policy*) besteht. Die Inhalte, über die in Netzwerken diskutiert und verhandelt wird, sind durch das jeweilige Politikfeld bestimmt. Die Mitarbeit in einem Netzwerk setzt daher von allen seinen Mitgliedern bestimmte Kompetenzen aus einem bestimmten Bereich voraus. Eine reine Interessenvertretung ohne eine bestimmte Grundlage an Sachverstand würde von den Mitgliedern als wenig hilfreich angesehen. Das unterscheidet Netzwerke von reinem Lobbying, wo es mehr auf den politischen Druck ankommt und weniger auf Sachargumente. Der spezifische Sachverstand wird von den Mitgliedern eines Netzwerks oft durch eine ähnliche Sozialisation – Studium und Berufserfahrung – erworben. Das erleichtert die Identitätsbildung eines Netzwerks und den fachlichen Austausch untereinander. Mitglieder von Netzwerken aus der Sozialpolitik verfügen oft über eine gemeinsame Erfahrung aus einschlägigen Projekten, Sozialunternehmen, Gewerkschaften oder Stiftungen. Netzwerke im Bereich Energiepolitik bestehen überwiegend aus Ökonomen und Ingenieuren, die in Energieunternehmen, Stadtwerken, Consultingfirmen oder Energiedienstleistern gearbeitet haben. Sie sprechen nicht nur eine gemeinsame Sprache, sondern sie teilen in der Regel auch grundlegende Sichtweisen miteinander. Bestimmte Dinge sind unter Experten Konsens, unabhängig davon, ob sie unterschiedliche Interessen vertreten, und es gehört zur Professionalität der Netzwerkmitglieder, dies auch von den anderen Mitgliedern zu akzeptieren.

Es ist wesentlich dieser fachliche Grundkonsens, der Politiknetzwerke zu Seismographen für Entwicklungen in einem Politikbereich macht. Sie registrieren Tendenzen und entwickeln eher als andere Akteure innovative Lösungen in einem bestimmten Politikfeld. Von diesem Frühwarnsystem profitiert auch die Politik – wenn sie diese Signale registriert und über die institutionellen

Schnittstellen internalisiert und damit als ein zu lösendes Problem aufgreift. Netzwerke sind somit für die Politik neben den Parteien, Bürgerinitiativen und organisierten Interessen ein weiterer Inputkanal für gesellschaftliche Probleme und liefern zugleich Ansätze zu ihrer Lösung. Der spezifische Beitrag der Netzwerke besteht darin, dass sie eher sachorientiert sind und weniger interessen- und durchsetzungsorientiert als Verbände.

3.7 *Policy determines politics* – Politikfelder und Governance

Die Theorien der politischen Steuerung wurden häufig aus Fallstudien in bestimmten Politikfeldern entwickelt und sind deshalb nicht ohne weiteres auf andere Bereiche übertragbar. Auch die Policyforschung widmet sich meist nur einer Auswahl bestimmter Politikfelder. Die in diesen Feldern analysierten Steuerungs- und Vollzugsdefizite müssen nicht in anderen auftreten (Grunow 2003). Umgekehrt gilt, dass erfolgreiche Steuerungsmuster in einem Politikfeld in anderen nicht wirken. Gründe dafür sind jeweils unterschiedliche Akteursstrukturen, Pfadabhängigkeiten, Regulierungstraditionen, Rechtsprechungen und institutionelle Arrangements. Wenn man davon ausgeht, dass der soziale Wandel die verschiedenen Politikbereiche und Policy's jeweils unterschiedlich beeinflusst, stellt sich die Frage nach der Generalisierbarkeit der Theorien der politischen Steuerung und der der Governance. Politikfelder haben – jedes auf seine Art – eine „unordentliche politische Wirklichkeit“ (Héritier 1993: 435), und jeder Versuch, sie in eine „saubere“ Theorie zu fassen, erinnert an das Bett des Prokrustes (vgl. auch Benz 1997).

Jedes Politikfeld besteht aber auch aus einer Vielzahl einzelner Teilbereiche, an denen sich im Prinzip die Struktur der Exekutive orientiert: Für jeden dieser Teilbereiche existiert meist eine institutionalisierte Schnittstelle in der Exekutive. Je nach dem Zuschnitt z. B. eines Wirtschaftsressorts gibt es dort Referate für Energie, Strukturpolitik, Straßenbau, Rechtsfragen, Bürgschaften, EU-Programme, Handwerkskammern, berufliche Bildung u. a. Wer etwa nur „die“ Wirtschaftspolitik in den Blick nimmt, übersieht z. B. die unterschiedlichen Interessen von großen Konzernen einerseits und die von Start-ups andererseits. Während die einen z. B. von der Politik grundlegenden Änderungen etwa in der Energie- oder Klimapolitik der EU erwarten und dabei mit ihrer Bedeutung für die Arbeitsplätze argumentieren, interessieren sich Start-ups eher für regionale Förderprogramme. Auch Handwerksbetriebe haben andere Interessen als Hightechfirmen, Chemiebetriebe andere als Versicherungen.

Wirtschaftspolitik ist also die Summe aus allen diesen einzelnen Maßnahmen, die sich kaum auf einen Nenner bringen lassen, da sich die jeweiligen Ausmaße des globalen Wettbewerbs, der Modernisierung, des Fachkräfte-

mangels, des Kapitalbedarfs oder der Klimarelevanz für alle diese Teilbereiche der Wirtschaft deutlich voneinander unterscheiden. Aus diesem Grund spricht die Wirtschaft mit mehreren Stimmen, um ihre jeweiligen Bedarfe aus der Sicht ihrer Branche oder Region gegenüber der Politik zu artikulieren. Die Folge ist eine Vielzahl von formellen und informellen Netzwerken, Foren u. Ä. zwischen Regierung und Wirtschaft, in denen diese Probleme regelmäßig angesprochen und bearbeitet werden. So gibt es z. B. Arbeitskreise und Foren über Fachkräftemangel, Unternehmensgründungen, Berufsausbildung, Arbeitsschutz, Ausbildungsplätze u. a. Sie alle geben der Exekutive Informationen über den Strukturwandel der Wirtschaft und über mögliche Lösungen z. B. bei der Frage nach der Beseitigung des seit geraumer Zeit bestehenden Fachkräftemangels in einigen Branchen.

Alle größeren Politikfelder sind historisch aus verschiedenen Bereichen entstanden, die zwar irgendwie miteinander zusammenhängen, aber dennoch einer jeweils eigenen Logik folgen, die nicht unbedingt mit der Logik anderer Teilbereiche desselben Politikfeldes identisch ist. Bei den verschiedenen Aspekten der Wirtschaftspolitik mit ihren unterschiedlichen Klienten ist das ebenso eindeutig wie etwa in der Sozial-, Wissenschafts- und Innenpolitik. Auch sie vereinigen unter ihrem Dach zum Teil miteinander völlig unverbundene Teilbereiche wie etwa die Bereiche Verfassungsschutz und Sport beim Innenministerium. Es ist fraglich, wo genau eine Grenze verläuft, um überhaupt noch von einem Politikfeld und einem seiner Teilbereiche sprechen zu können, die politikwissenschaftlich und politisch relevant ist. Diese Grenze liegt auf jeden Fall oberhalb der Ebene einzelner Issues oder – in der Sprache der Verwaltung – „Vorgänge“. Einzelne Vorgänge wurden schon immer irgendwie von der Exekutive bearbeitet – zum Teil von mehreren Ressorts oder mehreren ihrer Referate oder Dezernate. Indikatoren dafür sind die Organisations- und Geschäftsverteilungspläne der jeweiligen Ressorts. Es sind letztlich die handelnden Akteure, die diese Vorgänge einem Politikfeld zuordnen.

Diese Vielfalt der Beziehungen zwischen den zahlreichen in sich noch einmal strukturierten Politikfeldern der Exekutive und ihrer gesellschaftlichen Umwelt werden von den Steuerungs- und Governancetheorien kaum in den Blick genommen. Diese Theorien basieren auf einer sehr starken Komplexitätsreduktion, etwa wenn sie nur die Akteure des *iron triangle* zwischen Parlament, Exekutive und Interessengruppen spieltheoretisch oder korporatistisch betrachten. So können z. B. miteinander konkurrierende Teilbereiche innerhalb eines Politikfeldes, wie etwa die Politik für Großunternehmen einerseits und die für kleinere Unternehmen andererseits, nicht analysiert werden. Es gibt in anderen Politikfeldern nicht unbedingt ein *iron triangle* und auch keinen festen Set an Instrumenten, sondern nur maßgeschneiderte Lösungen für jedes einzelne Problem. Diese Lösungen jeweils zu finden und mit den betroffenen Akteuren aus einem bestimmten Politikfeld umzusetzen zählt

zu den wichtigsten Aufgaben eines Ressorts. Jeder Erfolg etwa bei der Bekämpfung des Lehrstellenmangels in einer Region oder bei der Modernisierung einer Branche sind Teilerfolge eines Ressorts und damit auch Prüfsteine für die Frage, ob Politik überhaupt etwas bewirkt.

Der Strukturwandel der Gesellschaft ist die wichtigste Ursache für die Transformation bestehender und für die Entstehung neuer Politikfelder. Die Umbrüche in den Bereichen Ökonomie, Technologie, Arbeit, Demografie und Religion sind nicht nur prägende Faktoren für die Politik, sondern sie sind ihrerseits das Ergebnis von politischen Entscheidungen. Die Globalisierung, die Medialisierung oder die wachsende Bedeutung von Religion und Migration sind letztlich – in der Regel unbeabsichtigte – Folgen politischer Entscheidungen. Das Besondere daran ist, dass diese Prozesse eine Eigendynamik entfalten, die immer schwerer gestaltet werden kann. Diese eher ungeplanten Entwicklungen auf der Makroebene der Gesellschaft beeinflussen die sozialen und politischen Strukturen einzelner Regionen und Staaten.⁴⁶

Die Frage ist zunächst, wie sich der soziale Wandel auf die Entstehung neuer und die Änderung bestehender Politikfelder auswirkt. Daran schließt sich die Frage an, wie die einzelnen Konflikte, Probleme und Herausforderungen in den jeweiligen Politikfeldern gelöst werden können. Diese Fragen berühren mehrere soziologische und politikwissenschaftliche Theoriekomplexe. Im Folgenden sollen zwei von ihnen im Mittelpunkt stehen, deren Diskurse sich weitgehend unabhängig voneinander entwickeln: die Policyforschung und die der politischen Steuerung. Beide Forschungsrichtungen würden gewinnen, wenn man diese weitgehend voneinander getrennten Diskurse zusammenführen könnte.

3.7.1 Von der Policyforschung zur Steuerungstheorie

Beide Theorie- bzw. Forschungsrichtungen haben sich bisher unabhängig voneinander entwickelt. Die Policyforschung fragt danach, ob Politik in einem bestimmten Politikfeld überhaupt etwas bewirkt, sie fragt nach den Inhalten, Voraussetzungen und Wirkungen einer bestimmten Politik vom Entstehen eines Issue bis hin zu seiner Lösung durch das politisch-administrative System. Die Theorie der politischen Steuerung fragt dagegen nach den all-

46 Friedrich Krotz bezeichnet „Entwicklungen, die keinen klaren Anfang haben, sich auf viele Bereiche menschlichen Lebens unterschiedlich auswirken und unser aller Leben verändern“ (2005: 23) als Metaprozesse. Das sind „lang andauernde, breite und viele Lebensbereiche betreffende gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen. [...] Zu den heute relevanten Metaprozessen gehören dann neben der Globalisierung natürlich auch Individualisierung, Mediatisierung und Ökonomisierung/Kommerzialisierung und vielleicht weitere Konstrukte.“

gemeinen Bedingungen, unter denen das politische System kollektiv verbindliche Entscheidungen durchsetzen kann.⁴⁷ Naturgemäß geraten dabei unterschiedliche Ebenen in den Blick. In der Policyforschung sind das in erster Linie die konkreten Strukturen, Maßnahmen und Akteure in einem bestimmten Politikfeld. Bei den Theorien der politischen Steuerung stehen dagegen eher die allgemeinen Bedingungen staatlichen Handelns im Mittelpunkt. Hinzu kommt, dass die Theorien der politischen Steuerung oft auf Fallstudien in bestimmten Politikfeldern beruhen, die dann in der Theorie politischer Steuerung verallgemeinert wurden. Demgegenüber zeigt die Policyforschung gerade, dass eine solche Verallgemeinerung steuerungstheoretischer Aussagen eher fraglich ist.⁴⁸ Es geht also auch um die Verbindung zweier analytischer Ebenen.

Was beide Theoriekomplexe miteinander verbindet, ist der Bezug zum sozialen Wandel. Sowohl in der Theorie der politischen Steuerung als auch in der Policyforschung geht es um die Frage, wie politische Ziele unter den Bedingungen der modernen Gesellschaft durchgesetzt werden können. Die Außen- und Verteidigungspolitik muss sich im Zeichen zunehmender internationaler Verflechtungen und neuartiger Konflikte ebenso neu aufstellen wie etwa die Sozial-, Bildungs- oder Kulturpolitik angesichts neuer Lebensstile und neuer Formen der Erwerbsarbeit.

Der soziale Wandel beeinflusst Inhalte und politische Relevanz einzelner Policies. So ist in den letzten Jahren die Bedeutung der Europapolitik und der Migrationspolitik deutlich gestiegen, während z. B. die des Wohnungsbaus und des Steinkohlebergbaus – beide standen zumindest bei den großen Parteien nach dem Krieg auf der Agenda ganz oben – eher gesunken ist. Irgendwann ist jedes Politikfeld einmal entstanden und teilweise zu einer Staatsaufgabe geworden. Beispiele aus der jüngsten Zeit sind etwa der Verbraucherschutz, die Klimapolitik, die Netzpolitik oder die Integration von Migranten. Indikatoren für die Relevanz von Politikfeldern sind

- ihr Stellenwert in Parteiprogrammen und
- Regierungserklärungen,
- ihre Resonanz in den Medien und
- bei organisierten Interessen,
- ihre Mobilisierungsfähigkeit,

47 Zur Geschichte und zum Stand dieser Diskussion: Mayntz 1987, 1995a und 2001; Braun 1999; Lange/Braun 2000; Zürn 2001; M. G. Schmidt 2002; Holzinger/Knill/Lehmkuhl 2003).

48 „Es gehört heute zu den allgemein akzeptierten Erkenntnissen, dass Politik sektoral differenziert ist. Dahinter steht die – vor allem durch die Policy-Forschung vermittelte – Einsicht, dass Funktionsprobleme moderner Gesellschaften und darauf abzielende Steuerungsversuche keinen universellen Charakter besitzen, sondern eine hochgradig politikfeldspezifische Prägung ausweisen“ (Döhler/Manow 1997: 13).

- ihre Institutionalisierung in Exekutive (neue Behörden und Verwaltungszweige),
- Legislative (neue Ausschüsse und Arbeitskreise in den Fraktionen) und
- Rechtsprechung (neue Rechtsgebiete, Grundsatzurteile des Bundesverfassungsgerichts) und
- ihr Anteil im Staatshaushalt.

Schließlich beeinflusst der soziale Wandel die innere Struktur eines Politikfeldes: Es treten neue Akteure und organisierte Interessen auf, die neue Koalitionen eingehen sowie neue Institutionen und Netzwerke gründen.

3.7.2 Genese und Struktur von Politikfeldern

Jedes Politikfeld ist jeweils durch Institutionen und organisierte Interessen charakterisiert, die durch eine Vielzahl formeller und informeller (Bohne 1981; Kropp 2003) Austauschbeziehungen miteinander verbunden sind. In jedem Politikfeld gibt es zudem eine mehr oder weniger definierte Agenda. Diese Agenda ist Teil des politischen Wettbewerbs der Parteien, die jeweils unterschiedliche Vorstellungen darüber entwickeln, wie die einzelnen Fragen auf dieser Agenda zu lösen sind. Die Art der Problemlösung wird in jedem Politikfeld auch durch Leitbilder und ordnungspolitische Grundvorstellungen der Akteure strukturiert. Sie bilden einen kognitiven Referenzrahmen und stabilisieren damit „dominante Situationsdeutungen und Handlungsorientierungen“ (Heinelt 1993: 313). Dies immunisiert bestimmte Politikfelder gegen radikale Systemwechsel.⁴⁹

Ob eine neue politische Aufgabe in Form eines Ministeriums, einer Behörde, eines Parlamentsausschusses, einer Enquêtekommission oder eines Beauftragten institutionalisiert wird, hängt nicht nur von seiner wahrgenommenen Bedeutung für die Gesellschaft ab, sondern auch von seiner inneren Konsistenz. Je homogener ein politisches Problem und seine Klientel sind, umso leichter gelingt seine Institutionalisierung. Die Verfestigung oder gar Institutionalisierung von Kommunikationswegen, Austauschbeziehungen und Lösungsmuster bestimmt weitgehend die Problembearbeitung in einem Politikfeld. Neue Problemstellungen, wie sie sich aus dem sozialen Wandel ergeben, werden daher zunächst pfadabhängig nach scheinbar bewährten Mustern behandelt. Diese Pfadabhängigkeit bestimmter Problemlösungen (Schreyögg/

49 Politikfelder sind damit ein Beispiel für ein „Strategic Actions Field“: Dies ist nach der Definition von Fligstein/McAdam (2011: 3) „a meso strategic action field is a meso-level social order where actors (who can be individual or collective) interact with knowledge of one another under a set of common understandings about the purposes of the field, the relationships in the field (including who has power and why), and the field’s rules.“

Farhauer 2004) zusammen mit einer verfestigten Akteursstruktur erweist sich in den meisten Politikfeldern als Restriktion beim Umgang mit neuartigen Herausforderungen. Das gilt besonders dann, wenn alternative Problemlösungen dazu führen, dass einige Akteure an Macht und Einfluss verlieren. Etablierte und bewährte Lösungsmuster haben den Vorteil, dass sie für alle Akteure die Transaktionskosten senken. Aber sie können auch neue Denksätze, die von neuen Akteuren eingebracht werden, blockieren. Die Folge davon ist ein Reformstau, der von der Opposition und den Medien als Politikversagen politisiert werden kann (Jänicke 1986; Prätorius 1999). In jedem Politikfeld existiert auch eine bestimmte Klientel, die davon lebt, dass es dieses Politikfeld überhaupt gibt. Allein die Eigeninteressen dieser Klientel stabilisieren und prägen ein Politikfeld – ganz im Sinne von Max Webers Unterscheidung von Politikern, die *für* die Politik leben, und solchen, die *von* der Politik leben. Das betrifft z. B. staatlich geförderte Technologieberatungsstellen oder bestimmte soziale Dienste.

Die These Theodore Lowis (1972) – „*policy determines politics*“ – soll an drei Beispielen gezeigt werden: der Sozialpolitik, der Medienpolitik und der Innovationspolitik. Diese Politikfelder eignen sich deshalb als Beispiele, weil sie sich in vielen relevanten Dimensionen deutlich voneinander unterscheiden. Fehler in der Sozialpolitik können eine Wahl entscheiden, weil die Bürger fast immer unmittelbar betroffen und somit „Experten“ sind. Medienpolitik ist dagegen ein relativ junges Politikfeld, und obwohl ihr Stellenwert in den letzten Jahren stetig gewachsen ist, handelt es sich dabei eher um ein kleines Politikfeld, das zudem weitgehend durch die Länder bestimmt wird. Medienpolitische Fragen sind in der Regel nicht wahlentscheidend. Die Bürger sehen sich von medienpolitischen Debatten mit Ausnahme bei der Rundfunkgebühr bzw. -abgabe eher weniger betroffen. Aber selbst hier bleibt das Mobilisierungspotenzial gering.⁵⁰ Auch die Veröffentlichungen auf der Enthüllungsplattform Wikileaks über die skandalöse Überwachungspraxis von Geheimdiensten haben bei den meisten Bürgern nicht zu einer durchgreifenden Verhaltensänderung gegenüber Medien geführt.

In der Sozialpolitik gibt es seit der Einführung der Sozialversicherung in Deutschland eine mehr oder weniger stabile Struktur aus Gesetzen, Institutionen und Akteuren. Sie bilden das typisch deutsche Sozialstaatsmodell (Nullmeier/Rüb 1993; Hartwich 1998: 108). In der vergleichenden Sozial-

50 Weder die Verkabelung in den 1970er Jahren noch die Privatisierung des Rundfunks in den 1980er Jahren führten trotz heftiger und kontroverser Diskurse nicht zu Protesten, wie sie selbst bei angedachten Kürzungen im Sozialbereich fast die Regel sind. Allenfalls die Aussicht, dass Fußball nur noch im Pay-TV zu sehen sein könnte – diese Option bestand Mitte der 1990er Jahre durch den Kauf der Übertragungsrechte der damaligen Kirch-Gruppe – deutete ein Protestpotenzial an, das die Ministerpräsidenten erkannten und das „Recht auf freien Fußballempfang“ im Rundfunkstaatsvertrag sicherten.

staatsforschung werden Modelle des Sozialstaats unterschieden, die auf die Herausforderungen der modernen Gesellschaft – Erosion des so genannten Normalarbeitsverhältnisses, demografische Entwicklung – divers reagieren (Leisering 1999: 189). Eine der zentralen Fragen für die Reform- und Zukunftsfähigkeit des deutschen Sozialstaatsmodells ist es z. B., ob auch weiterhin die Höhe der Renten an die Erwerbstätigkeit gekoppelt sein soll oder ob sie – wie etwa in Schweden – mehr aus der Steuer finanziert werden soll. Eine andere Frage zielt auf den Anteil der privaten Vorsorge in der Sozialversicherung.

In beiden Fällen geht es um eine Reaktion auf soziostrukturelle und demografische Änderungen. Durch den Strukturwandel in der Arbeitswelt hat sich der Stellenwert des Normalarbeitsverhältnisses gewandelt. Zudem haben immer mehr Beschäftigte diskontinuierliche Arbeitsbiografien wie Teilzeitarbeit, Scheinselbstständigkeit oder Phasen der Arbeitslosigkeit. Vor allem die demografische Entwicklung hat das jahrzehntelange Erfolgsmodell der Rentenversicherung in Frage gestellt. Es funktioniert nur unter der Annahme, dass es immer genügend Erwerbstätige gibt, die mit ihren Beiträgen den Rentnern die Rente finanzieren. Diese Annahme trifft schon seit Jahren nicht mehr zu.

Wenn die Politik eine Antwort auf diese Herausforderungen sucht, muss sie historisch gewachsenen Strukturen und Institutionen sowie die organisierten Interessen berücksichtigen. Jeder Eingriff in diese gewachsene Struktur verursacht Gewinner und Verlierer. Entsprechend hoch ist der Aufwand selbst bei kleinsten Reformschritten, wie etwa bei der Neuregelung der Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte oder bei der Einführung des demografischen Faktors in der Rentenversicherung. Rentenreformen sind daher immer so genannte Jahrhundertreformen und faktisch nur von einer Großen Koalition durchsetzbar.

Der Bereich der Medienpolitik ist aus der Zusammenführung mehrerer separater Politikbereiche entstanden, deren Gemeinsamkeit der Bezug auf Kommunikation ist. Mit dem Aufkommen eines Mediums entstand parallel dazu auch eine Zuständigkeit seitens der Politik. So gab es einschlägige Gesetze und Behörden für die Bereiche Presse, Telefon, Film, Rundfunk (Radio und Fernsehen), Telekommunikation und Internet. Mit der technisch bedingten Konvergenz aller dieser Bereiche entstand in den 1970er Jahren die Idee einer alle Kommunikationsbereiche umfassenden integrierten Medien- oder Kommunikationspolitik. Sie war und ist wesentlich durch den Stand der Technik bestimmt. Ihre Dynamik ist der Hauptgrund dafür, dass das Medienrecht in immer kürzeren Abständen novelliert werden muss und in immer kürzeren Zeitabständen durch das Auftauchen neuer Innovationen ein Regulierungsbedarf entsteht.

Paradigmatisch dafür steht die Entwicklung des Internets, die Mitte der 1990er Jahre kaum einer in allen seinen Möglichkeiten hatte voraussehen

können. Der technischen Konvergenz von Massen- und Individualkommunikation folgte die immer engere Kooperation von Unternehmen aus der Film-, Fernseh- und Computerindustrie. Auch der Wandel von der analogen zur digitalen Technik veränderte dieses Politikfeld grundlegend: Die bis dahin weitgehend sektoral betriebenen Medienpolitiken – Rundfunk-, Presse-, Film- und Telekommunikationspolitik – wurden zunehmend dysfunktional. Die längst nicht abgeschlossene dynamische Entwicklung der Medientechnik hat eine neue Medienrealität geschaffen, die dem regulierenden Recht davonläuft, das zudem durch das neue Politikfeld der Netzpolitik ständig erweitert und herausgefordert wird.

Auch die Genese und Ausdifferenzierung des Politikfeldes Innovation aus der Wissenschafts- und Technologiepolitik zeigt ähnliche, aber auch spezifische Muster: Wissenschaftspolitik war zunächst im Wesentlichen Hochschulpolitik und die Förderung der Grundlagenforschung. Die wichtigsten politischen Ziele waren bis in die 1980er Jahre der Ausbau der Hochschullandschaft und die Entwicklung bestimmter Schlüsseltechnologien. Mit der Liberalisierung der Hochschulen nimmt ihre Bedeutung für die Wissenschaftspolitik eher ab – es geht weniger um den Ausbau als um die Differenzierung der Hochschulen. Zwar sind Hochschulen immer noch wichtige Akteure in der Wissenschaftspolitik. Aber es sind neue Akteure in die Arena dieses Politikfeldes hinzugekommen, die zunehmend die Agenda bestimmen: Technologie- und Transferzentren, KIC-Netzwerke,⁵¹ Beratungsinstitutionen u. a. Das Ziel aller dieser Aktivitäten ist die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der EU („Lissabon-Strategie“). Dazu gehört, dass alle Staaten anstreben, drei Prozent ihres BIP für Forschung und Entwicklung auszugeben. Wissenschaft dient also letztlich eher ökonomischen Zielen wie Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Bisher war Innovationspolitik kein eigenständiges Politikfeld, sondern Teil der Wirtschafts-, Wissenschafts- und Technologiepolitik (Weingart 2014). Seit die Bedeutung von Innovationen für das Wachstum immer größer wird, wird z. B. in Koalitionsvereinbarungen darauf verwiesen, dass Innovationen gefördert werden sollen. Dies ist nur möglich, wenn ehemals auf mehrere Ressorts verteilte Kompetenzen gebündelt und z. B. die Instrumente wie Förderprogramme zusammengeführt werden.

Aus der Analyse dieser drei Politikfelder lassen sich einige Thesen über die Genese von Politikfeldern ableiten:

51 2008 wurde das European Institute of Innovation and Technologies (EIT) von der EU gegründet, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Das EIT stützt sich dabei auf KICs (Knowledge and Innovation Communities), selbstständige, von Wissenschaft und Industrie getragene Wissens- und Innovationsgemeinschaften. Ein KIC ist ein auf Spitzenleistungen ausgerichtetes Netzwerk, das Partner aus den Bereichen Bildung, Forschung und Wirtschaft zusammenbringt.

Ein neues Politikfeld entsteht, wenn es neue Regulierungsbedarfe in der Gesellschaft gibt und die bestehenden Ressortkompetenzen keine befriedigende politische Gestaltung zulassen. Gesellschaftliche Regulierungsbedarfe verfestigen sich zu Politikfeldern, wenn neben der Ausdifferenzierung im Parlament (Ausschüssen, Fraktionsarbeitskreisen) auch eine Ausdifferenzierung auf der Ebene der Regierung (Schaffung eines neuen Ressorts und neuer Behörden) und der Rechtsprechung (Grundsatzurteile, neue Rechtsgebiete) erfolgt. Neue Politikfelder stabilisieren sich durch einen Diskurs in Politik, Medien und Wissenschaft über die Inhalte und Herausforderungen des neuen Politikfeldes. Mit der Zeit bilden sich bei den Akteuren „Realitätsdefinitionen und Wirklichkeitskonstruktionen“ (Nullmeier 1993: 175) heraus, die den weiteren Diskurs rahmen. Die Suche nach Lösungen innerhalb eines Politikfeldes wird Teil der politischen Debatte zwischen Parteien und organisierten Interessen. Nicht *was* gelöst werden muss, ist strittig, sondern *wie* es gelöst werden soll. Schließlich findet ein neues Politikfeld seinen Niederschlag in den Parteiprogrammen.

Der Prozess zwischen Institutionalisierung auf den Ebenen von Parlament und Regierung sowie auf der des Rechts wird begleitet durch die Neuformierung organisierter Interessen aufseiten der Zivilgesellschaft. Dabei ist eine Koevolution zu beobachten: Zwar wird der Strukturwandel, der zu einem neuen Politikfeld führt, von der Gesellschaft angestoßen, aber er wird von den politischen Institutionen begleitet. Die zunehmende Ausdifferenzierung von politischen Institutionen strukturiert umgekehrt Policynetzwerke und entwickelt mit ihnen einen kognitiven Rahmen, der allen Akteuren als Grundlage für die Suche nach Lösungen dient. Akteure sind dabei nicht nur die unmittelbar betroffenen Interessen, sondern auch neue Forschungs- und Lehrgebiete, die sich aus bestehenden Disziplinen herausbilden, sowie Fachjournale und Blogs, in denen der kognitive Rahmen weiter verfestigt wird.

Erst wenn diese Prozesse abgeschlossen sind, kommt es zu weiteren Konsolidierungen eines Politikfeldes z. B. durch Grundsatzurteile des Bundesverfassungsgerichts und schließlich zu einer Pfadabhängigkeit und „Lock-in-Prozessen“, wenn von einem Netzwerk oder einer Institution keine kreativen Impulse von außen mehr wahrgenommen werden. Damit ist der Keim für den Bedarf nach neuen Politikfeldern gebildet. Da alle diese Prozesse in jedem Politikfeld zwar ähnlich, aber eben nicht nach einem einheitlichen Muster ablaufen, muss die Theorie der politischen Steuerung/Governance um die Dimension der Policy erweitert werden. Was unterscheidet diese Politikfelder hinsichtlich ihrer politischen Gestaltungsmöglichkeiten und -instrumente?

Sozialpolitik ist eines der wichtigsten und finanziell bedeutsamsten Bereiche der Politik. Das Spektrum der Akteure ist seit Jahrzehnten im Wesentlichen konstant: Das sind neben den Institutionen des politisch-administrativen Systems – die Sozial- und Gesundheitsministerien bzw. die entsprechenden Ämter auf allen Politikebenen – die Sozialversicherungsträger, die Sozialver-

bände und die Sozialpartner. Die Mobilisierungsfähigkeit ist bei fast allen Aspekten der Sozialpolitik hoch, ebenso der Grad der Verrechtlichung.

In der Medienpolitik ist das Spektrum der beteiligten Akteure ständig in Bewegung. Mit der Umstellung von der analogen auf die digitale Technik traten zu den etablierten Akteuren – Verlegern, Filmproduzenten, Rundfunkanstalten – neue Akteure aus völlig anderen Bereichen hinzu: Banken, Softwarefirmen, die Spieleindustrie, Energiekonzerne, Netz- und Satellitenbetreiber u. a. Auch die Zuständigkeiten des politisch-administrativen Systems änderten sich: Nach der Auflösung des Bundespostministeriums – als Folge der Privatisierung der Telekommunikation – und der Einrichtung einer Regulierungsbehörde ist die Medienpolitik im Wesentlichen Ländersache und liegt dort in den Händen der jeweiligen Regierungschefs.

Innovationspolitik ist wie die Medienpolitik ebenfalls ein eher kleineres Politikfeld, das ebenso wenig wie die Medienpolitik Wahlen entscheidet und noch weniger öffentlich Resonanz erzeugt. Während zumindest die Erhöhung der Rundfunkabgabe (früher: Rundfunkgebühr) oder Medienskandale in der Öffentlichkeit kritisch reflektiert werden, sind selbst grundlegende Änderungen im Wissenschaftsbereich wie die Bologna-Reformen, die Neustrukturierung der Großforschungseinrichtungen oder die Hochschulpakte nur für die unmittelbar Betroffenen von Interesse.

Im Bereich der Sozialpolitik gibt es bei allen Akteuren relativ stabile Leitideen, Ideologien und Vorstellungen darüber, wie die einzelnen Probleme gelöst werden könnten.⁵² Das erleichtert die Gestaltung dieses Politikfeldes insofern, als die beteiligten Akteure und die Öffentlichkeit relativ genau wissen, was die jeweiligen Akteure für Interessen und Ziele verfolgen.⁵³ Es sind fast idealtypisch rational handelnde Akteure: Jeder weiß, was er dem anderen Partner zumuten kann und wie weit er selbst gehen darf, ohne das Mandat der eigenen Klientel zu verlieren. Die Stabilität von Leitideen bei den jeweiligen Akteuren in diesem Politikfeld ist aber auch ein Grund dafür, dass sich nur schwer etwas bewegen lässt. Es geht bei fast allen Maßnahmen in der Sozialpolitik um Distribution und Redistribution rechtlicher und finanzieller Ressourcen.

In der Medienpolitik gibt es zwar auch einen Bestand an Leitbildern, aber er ist bei weitem nicht so fest bei den relevanten Akteuren verankert, wie das im Bereich der Sozialpolitik der Fall ist. Theoretische Modelle wie die der Spieltheorie sind daher weniger geeignet, idealtypische Akteurskonstellatio-

52 „So ist der Sozialstaat als Leitbild und institutioneller Zusammenhang nicht nur zu einem wesentlichen Moment des kollektiven Selbstverständnisses der Deutschen geworden, sondern er hat auch klare Konturen durch die akademische Forschung gewonnen“ (Franz-Xaver Kaufmann in der FAZ vom 10.8.2015: 6).

53 Diese Feststellung zeigt zugleich die Grenzen der Rational-Choice-Theorie auf, die Ideen als Erklärung für politisches Handeln nicht akzeptiert (Busch 2000).

nen nachzubilden. Oft wissen die beteiligten Akteure, das gilt auch für Parteien, Parlamente und Regierungen, nicht einmal, was sie selbst wollen: Es ist bezeichnend, dass wichtige Gestaltungsmaximen des Rundfunks von den Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichts stammen (Hoffmann-Riem 1994).

In der Innovationspolitik gibt es kaum Konflikte, die über die unmittelbar Betroffenen hinausgehen und bei NGOs, Verbänden oder Parteien eine Cleavage erzeugen. Entsprechend überschaubar ist die Anzahl der in diesem Politikfeld organisierten Interessen. Die Institutionen der Innovationspolitik (das sind im Wesentlichen die fünf großen Wissenschaftsorganisationen,⁵⁴ die Hochschulen sowie die entsprechenden Administrationen und Ministerien) sind personell und strukturell eng miteinander verflochten. Größere Konflikte zwischen wissenschaftlichen Institutionen sind eher selten. Sie verbindet das gemeinsame Interesse, möglichst viel Autonomie und Ressourcen von der Politik zu erhalten. Diese relative Konfliktfreiheit ist eine Besonderheit dieses Politikfeldes, das keine Massen mobilisieren kann, sondern sich mit Denkschriften an die Politik in Bund und Ländern wendet, die in der Innovationspolitik wie auch in der Medienpolitik deutlich mehr Kompetenzen haben als in anderen Politikfeldern. Aus diesem Grund sind Medien- und Innovationspolitik auch deutlich mehr von den Haushalten der Länder abhängig als die Sozialpolitik.

In allen drei betrachteten Politikfeldern spielt die Wirtschaft eine große Rolle, sei es bei der Diskussion über Lohnnebenkosten in der Sozialpolitik, bei der Diskussion über schnelle Internetverbindungen in der Medienpolitik oder bei der Diskussion über die richtigen Förderschwerpunkte in der Innovationspolitik. Aber auch innerhalb der Wirtschaft haben diese drei Politikfelder eine deutlich abgestufte Relevanz. Es dominieren sozial- und damit immer auch ordnungspolitische Fragen.

Die Herausforderungen, auf die diese Politikfelder jeweils reagieren, sind völlig unterschiedlicher Natur, auch wenn sie alle in den gesamtgesellschaftlichen Modernisierungsprozess eingebettet sind. Die Herausforderungen der Sozialpolitik sind wesentlich gesellschaftlicher, die der Medienpolitik wesentlich technischer und die in der Innovationspolitik wesentlich wettbewerblicher Natur. Das erklärt die unterschiedliche Dynamik dieser Politikfelder: Während der demografische Wandel seit Jahrzehnten bekannt ist und seine Folgen für das System der sozialen Sicherung ebenfalls seit Jahrzehnten diskutiert werden (Naeye/Tews 1993), vollzieht sich fast mit jeder Innovation in den Medien eine Neupositionierung der politischen Akteure. Ob Ka-

54 Man spricht auch von einer „Versäulung“ des deutschen Wissenschaftssystems. Diese „Säulen“ sind: Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die Max-Planck-Gesellschaft (MPG), die Helmholtz-Gemeinschaft (HGF), die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) und die Leibniz-Gemeinschaft (WGL).

belfernsehen oder Satelliten, ob Internet oder Digitalfernsehen: Alle diese Innovationen schaffen durch ihre ständige Weiterentwicklung und massenhafte Verbreitung Fakten, auf die die Politik reagieren muss (Mai 2005).

Die Folge dieser völlig unterschiedlichen Strukturen und Akteurskonstellationen in diesen Politikfeldern ist, dass die in einem bestimmten Politikfeld verfestigten Lösungsmuster und -ideen nicht ohne weiteres auf andere übertragen werden können. Wenn – wie etwa in der Medienpolitik häufig der Fall – weder eindeutige Positionen der Akteure noch stabile Klientelbeziehungen zwischen organisierten Interessen und dem politisch-administrativen System bestehen, kommt das Modell rationalen und strategischen Handelns, wie es in der Sozialpolitik zum Teil mit Erfolg anwendbar ist, an seine Grenzen. Auch die Erfolgsbedingungen für Reformen in der Sozialpolitik sind wesentlich von den jeweils konkreten Konstellationen, Leitideen, Interessen und Ressourcen der beteiligten Akteure abhängig, die in anderen Politikfeldern nicht vorausgesetzt werden können. In der Innovationspolitik gibt es zwar ebenfalls relativ wenige Akteure, aber diese sind anders als die in der Sozialpolitik völlig anders aufgestellt: Hochschulen, Forschungseinrichtungen und die sie tragenden Wissenschaftsorganisationen können kaum ein nennenswertes Protestpotenzial zur Unterstützung ihrer Forderungen mobilisieren, sondern nur darauf hinweisen, dass Deutschland (oder die EU) im globalen Wettbewerb um Patente, Innovationen und wissenschaftliche Spitzenleistungen droht zurückzufallen. Organisierten Interessen und Akteuren in der Innovationspolitik bleibt letztlich nur der Appell an die gemeinsamen Interessen von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Die unterschiedlichen Steuerungsmuster in den jeweiligen Politikfeldern müssen daher Konsequenzen für die Theorien der politischen Steuerung haben.

3.7.3 Steuerungstheorien und Politikfelder

Die Theorien der politischen Steuerung (siehe Kapitel 2) gehen im Unterschied zur Policyforschung weniger von konkreten Politikfeldern aus, sondern von der Frage, ob und wie die Politik in der Lage ist, ihre Ziele durchzusetzen. Es geht also eher um die allgemeinen Bedingungen und Chancen politischer Interventionen. Die Frage ist, wie die Sozialwissenschaften zu einer Theorie gelangen können, die das Zufällige von Fallstudien vermeiden. „Die Erkenntnisse, die aus guten Fallstudien gewonnen werden, haben eine Überzeugungskraft, die von den Sozialwissenschaftlern in ihrem Streben nach dem unerreichbaren Ziel universeller ‚wissenschaftlicher Gesetze‘ nicht leichtfertig verworfen werden kann“ (Scharpf 2000: 61). Mit anderen Worten: Der Weg zu einer Theorie der politischen Steuerung führt nur über historisch konkrete Fallstudien und damit über die Policyforschung. Es gibt – und

gerade das zeigen u. a. die vergleichende Politik- und Policyforschung – Bedingungen unter denen Politik erfolgreich ist. Zu diesen Voraussetzungen gehören z. B. die Mehrheitsverhältnisse im Bund und in den Ländern, die Einigungs- und Strategiefähigkeit politischer Akteure (Nullmeier/Saretzki 2002), günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und nicht zuletzt die Abwesenheit größerer internationaler Krisen.

Die Diskussionen um die Reform des Föderalismus in Deutschland haben gezeigt, dass die Legitimität und Durchsetzbarkeit politischer Ziele wesentlich vom Verflechtungsgrad der politischen Ebenen und der Konsensfähigkeit der Beteiligten abhängen. Damit rücken auch die Rollen von Parlamenten, Parteien und organisierten Interessen sowie ihre je nach Politikfeld unterschiedlichen Beziehungen zueinander mehr in den Vordergrund, als dies bei den Makrotheorien der Fall ist.

Was können nun die Erkenntnisse über die Gestaltung einzelner Politikfelder für eine Theorie der politischen Steuerung beitragen? Es wäre für die Theorie nichts gewonnen, wenn es ebenso viele Steuerungstheorien gäbe wie Politikfelder. Der Befund Theodore Lowis – *policy determines politics* – entspricht zwar der Empirie der Policyforschung, aber er führt nicht zu einer politikfeldunabhängigen Theorie der politischen Steuerung. Der Vergleich unterschiedlicher Politikfelder zeigt, dass es der Politik in einigen Bereichen durchaus gelingt, ihre Ziele zu erreichen, und zwar mit jeweils politikfeldspezifischen Gestaltungsmodi wie z. B. einer Teilprivatisierung, korporatistischen Entscheidungsstrukturen oder einer staatlich gewährten Teilautonomie. Ein politisches Ziel ist entweder dann erreicht, wenn ein vorher definiertes Kriterium erfüllt wurde (Schaffung von ausreichenden Lehrstellen, Kindergartenplätzen, Wohnraum u. Ä.) oder wenn das Problem von politischen Akteuren nicht mehr politisiert wird. Der Befund eines allgemeinen Politikversagens trifft – wenn er nicht ideologisch motiviert ist – ebenfalls auf einige Politikfelder zu. Beispiele dafür sind die Klima-, Arbeitsmarkt-, Gesundheits- oder Migrationspolitik. Selbst hier wäre zu fragen, ob die Ziele realistisch gesetzt sind – also jenseits bloßer Wahlkampfrhetorik ernst gemeint waren – und ob das Nichterreichen in jedem Fall konstatiert wird, weil eben dies das Geschäft der Opposition und der Medien ist. Somit wird es in einer Wettbewerbsdemokratie mit unabhängigen Medien nie eine Situation geben, in der alle Akteure mit dem Status quo zufrieden sind.

Der Anlass für politische Interventionen geht in der Regel von zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort oder organisierten Interessen aus. Sie politisieren ein Anliegen und tragen es über die Medien oder unmittelbar in die Parteien, in die Exekutive oder ins Parlament. So wird daraus ein Issue oder – verwaltungssprachlich – ein Vorgang. Dies geschieht formell und informell in den jeweiligen politikfeldtypischen Netzwerken aus Vertretern organisierter Interessen und des Staates (das so genannte *iron triangle*). Diese Netzwerke sind Seismografen für Probleme in einem Politikfeld und an der Im-

plementation politisch-administrativer Lösungen beteiligt. Die Akteure in diesen Netzwerken bringen eine hohe Problemnähe und Sachkompetenz in den politischen Prozess ein, die zum Teil mit einem Mangel an Transparenz und parlamentarischer Kontrolle erkauft werden. Demokratie und Effizienz bilden auch hier ein Spannungsfeld.

In jedem Politikfeld gibt es organisierte Interessen, die von den Änderungen und vom sozialen Wandel in diesem Politikfeld unmittelbar betroffen sind. Diese betroffenen Interessen sind es häufig, die einen politischen Handlungsbedarf artikulieren und ihn auf die politische Agenda setzen. Es ist also nicht immer so, dass der Staat von sich aus bestimmte Ziele hat, die er über Gesetze in der Gesellschaft durchsetzen will. Dazu gehört z. B. die Anpassung von EU-Vorgaben an das nationale Recht, was wiederum betroffene Akteure veranlasst, gegen diese Vorgaben vorzugehen, etwa wenn nach Brüsseler Vorstellungen Tagesmütter formal Lebensmittelbetrieben gleichgestellt werden und entsprechende Vorschriften wie das Verbot von Piercings aus hygienischen Gründen beachten müssen.⁵⁵

Der häufigere Fall besteht darin, dass Akteure in Politikfeldern, die von sozialen Umbrüchen betroffen sind, einen konkreten Reformbedarf artikulieren. In der Sozialpolitik ist das etwa die Sicherstellung eines ausreichenden Pflegeangebots oder die Entwicklung neuer Maßnahmen der Integrationsförderung. In der Medienpolitik ist das etwa die Regulierung des Internets und der Datensicherheit. Es sind häufig Initiativen der Zivilgesellschaft und Verbände, die diesen Bedarf in den jeweiligen Politikfeldern artikulieren und an den Staat als Handlungsbedarf herantragen. Das bestimmt nicht nur die politische Agenda, sondern auch die Tendenz zur Verrechtlichung von immer mehr Politikbereichen. Die Referate und Dezernate der Verwaltung sind über formelle und informelle Beziehungen mit der jeweiligen Klientel eng verbunden, sei es über Beiräte, Anhörungen, gemeinsame Veranstaltungen oder Projektträgerschaften.

Es gibt Politikbereiche, in denen es nicht eindeutig erkennbar ist, ob sich ein Verband eine Abteilung eines Ministeriums „hält“ oder umgekehrt eine Abteilung einen Verband. Die Problemsichten sind bei derartigen Fachbruderschaften kaum voneinander zu unterscheiden, zumal die Sozialisation und die Karrierewege ihrer jeweiligen Vertreter ähnlich verlaufen. Letzteres trifft z. B. eher auf den Bereich der Sozialpolitik zu. In der Medienpolitik gab es dagegen mit der Zulassung des privaten Rundfunks 1984 einen kulturellen Bruch: Die mit Medienpolitik befassten Akteure in den Parlamenten und Regierungen haben weniger Gemeinsamkeiten mit den Vertretern internationaler Medienkonzerne als in den Zeiten des öffentlich-rechtlichen Monopols.

55 „EU-Verordnung: Tagesmütter protestieren gegen neue Hygiene-Vorschriften“ (Der Spiegel vom 24.4.2012).

Die Theorie der politischen Steuerung (und, soweit sie darauf Bezug nimmt, auch die Governancetheorie) kann nur eine Theorie mittlerer Reichweite sein. Die Varianz zwischen den einzelnen Politikfeldern – von der Außenpolitik zur Europapolitik, von der Finanz- zur Kulturpolitik – ist viel zu groß, ihre jeweiligen Akteure und Institutionen zu unterschiedlich, als dass eine übergreifende Theorie alle diese Besonderheiten abbilden könnte. Vieles spricht dafür, dass Steuerungstheorien policyspezifisch sind (Dose 1999; Heinelt 2003).

In der Politik und in der Politikwissenschaft muss es im Unterschied zur soziologischen Systemtheorie eine Grenze der Abstraktion geben. Aus allgemeinen Zielvorgaben und Strategien müssen konkrete Maßnahmen ableitbar sein, wenn sich etwas ändern soll. Weil es in der Politik immer auch um Werte geht – z. B. ist die Demokratie ein Wert an sich und nicht irgendein beliebiger, kontingenter Wert –, muss auch die Frage der Verantwortlichkeit für den Erhalt oder die Verletzung dieser Werte an konkrete Akteure gestellt werden müssen. Die Bestimmung politischer Ziele und die Auswahl der Mittel zu ihrer Erreichung sind immer Wertentscheidungen, die zunehmend politisiert werden (Böcher/Töller 2007).

Den Theorien der politischen Steuerung fehlt wie den meisten Governancekonzepten diese normative Grundlage. Es ist daher problematisch, wenn sich die Governanceforschung allzu deutlich von normativen Elementen (*good governance*) distanziert, um ihre methodische Reinheit und wissenschaftliche Anschlussfähigkeit zu wahren (Benz 2004: 18; Blumenthal 2005: 1163). Mit dem Bekenntnis zu den Werten der Verfassung droht noch lange keine Diktatur der Werte, aber diese Werte sollten im Prozess der Politikformulierung und -implementation transparent sein. Eine vermeintlich wertfreie Steuerungs- oder Governancetheorie wird immer verdächtigt werden, für alle möglichen – auch nicht legitime – Ziele fungibel zu sein. Selbst Machiavelli, dem dies vermutlich gefallen hätte, kannte noch Werte – allerdings um sie im Interesse der Staatsräson gegebenenfalls zu ignorieren.⁵⁶ Mit ihrer Kritik am Outputbias der Steuerungstheorie stellt Renate Mayntz (2004: 75) zu Recht fest: „Tatsächlich geht es in der Politik keineswegs immer und primär um Aufgabenerfüllung, sondern in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht.“ Eine stärkere Verbindung zwischen Steuerungs- und Demokratietheorien wäre daher wünschenswert.

Es scheint, als sei den Steuerungstheorien ein starker Staat an sich wünschenswert und die Frage nach dem Wie wichtiger als die nach dem Wohin. Das mag daran liegen, dass die Theoretiker der Steuerungstheorien von ge-

56 „Oft muß er [der Fürst, M. M.], um seine Stellung zu behaupten, gegen Treu und Glauben, gegen Barmherzigkeit, Menschlichkeit und Religion verstoßen. Daher muß er [...] zwar nicht vom Guten lassen, wo dies möglich ist, aber auch das Böse tun, wenn es sein muß“ (Machiavelli 1990: 88).

festigten Demokratien ausgehen konnten und deshalb die Legitimität staatlichen Handelns einfach unterstellten. Der Erhalt demokratischer Strukturen und Rechte ist unter den Bedingungen des globalen Strukturwandels heute selbst zu einem Steuerungsziel geworden und nicht nur die Voraussetzung für andere Ziele. Das gilt auch mit Blick auf eine Öffentlichkeit, die die normative Substanz der Politik einfordert.

In modernen Gesellschaften muss politische Steuerung immer von der Verfassung ausgehen (allein deshalb wäre eine wertblinde Steuerungstheorie fragwürdig) und den Schutz vor staatlichen Eingriffen bestimmter Bereiche (Kunst, Wissenschaft, Rundfunk, Recht, Religion) respektieren. So ist etwa für jedes einzelne Politikfeld zu fragen, welche Aufgaben der Gesellschaft zur Selbstregulierung überlassen werden können.⁵⁷ Einige Politikfelder (wie z. B. Teile des Immissionsschutzes und der Wirtschaftsförderung) scheinen überreguliert und würden auch ohne den Staat funktionieren, weil nichtstaatliche Akteure und Strukturen vorhanden sind, diese Aufgaben zu übernehmen. In vielen Politikfeldern (etwa im sozialen Bereich) würde jedoch schon ein partieller Rückzug des Staates nicht die Potenziale der Zivilgesellschaft entfalten, sondern jeden Ansatz von Selbstorganisation abwürgen. Dies zeigt einmal mehr die Notwendigkeit, die einzelnen Politikfelder in den Blick zu nehmen, statt theoretisch scheinbar stimmige Konzepte in allen Bereichen umzusetzen. Der Weg zu einer Theorie der politischen Steuerung kann nur über die Policyforschung führen.

3.8 Partizipation und Liquid Democracy

3.8.1 Bürgerbeteiligung als Leitbild der direkten Demokratie

Die weltweiten Proteste gegen die Macht der Banken, die Occupy-Wallstreet-Bewegung, die neue Macht virtueller Netzwerke und nicht zuletzt die Proteste der „Wutbürger“ gegen Flughafen- und Bahnhofsumbauten haben die Frage nach dem Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie erneut auf die Agenda der Politik und der Politikwissenschaft gesetzt. Spätestens seit 2011 auch in Deutschland die Partei Die Piraten gegründet wurde, stellt sich wiederholt die Frage nach der Relevanz direktdemokratischer Mo-

57 Allzu oft verbirgt sich hinter der gut gemeinten Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure das Motiv, die öffentlichen Haushalte zu schonen oder zu privatisieren. Dabei wird vergessen, dass auch dieses Ziel durch entsprechende politische Programme begleitet sein muss, da mit dem Rückzug des Staates nicht automatisch gesellschaftliche Initiativen und Strukturen nachwachsen.

delle. Der Diskurs darüber ist alles andere als neu – neu ist allerdings der Begriff der Liquid Democracy:

„Liquid Democracy strebt eine Mischung aus repräsentativer und direkter Demokratie an. Die zeitlichen, inhaltlichen und partizipatorischen Begrenzungen der parlamentarischen Demokratie sollen dabei ‚verflüssigt‘ werden: Abstimmungen und Wahlen sollen permanent möglich sein, die politische Repräsentation kein Monopol der Parteien bleiben und die Erarbeitung von Gesetzen nicht den Politikern überlassen bleiben. Die praktische Umsetzung dieser neuen Form der Demokratie erfolgt durch die digitalen Kommunikationstechniken“ (Fischaleck 2012: 26).

Viele Elemente der neuen direkten Demokratiebewegung erinnern an historische Vorbilder aus dem Umfeld linker und anarchistischer Bewegungen. Ob die Pariser Kommune oder die Räteherrschaft in der jungen Sowjetunion: Die realen Experimente mit diesen und ähnlichen Formen direkter Demokratie waren meist schnell beendet. Zeitgenössische konservative Autoren sahen in diesem Scheitern ein Argument gegen jegliche Demokratiebestrebungen, da nicht alle Menschen gleich und zudem nicht alle in gleicher Weise zum Führen geeignet seien. Ihr Gegenmodell war das des Ständestaats mit eingeschränkten Rechten der unteren Klassen und Schichten. Aus ihrer Sicht war bereits die Einführung des allgemeinen Wahlrechts ein Schritt in die falsche Richtung und zudem gegen die „Natur“.

Die nach der Französischen Revolution geführten Debatten über allgemeine Menschenrechte und Demokratie passen nicht so ganz zur aktuellen Diskussion, wo nicht die Demokratie an sich zur Disposition steht, sondern ihre konkrete Form. Die Frage ist heute, ob die Form der repräsentativen Demokratie mit ihren Institutionen und Verfahren den Mehrheitswillen umsetzt und alle Bürger in die Willensbildung einbezieht. Jenseits formaler Abstimmungsroutinen und Beteiligungsformen wird von den Befürwortern der direkten Demokratie eine schweigende oder „ausgegrenzte“ Mehrheit vermutet, die es durch neue, direkte Formen für die Demokratie zurückzugewinnen gilt. Unabhängig vom Realitätsgehalt dieser Vermutungen stehen den Vorstellungen einer direkten oder „flüssigen“ Demokratie zwei soziologische Gesetze entgegen: die Tendenz zur Oligarchisierung (Robert Michels) und die der Bürokratisierung (Max Weber).

Die Aktualität von Robert Michels Studie über die „Soziologie des Parteiwesens“ haben Stegbauer und Bauer (2008) in einer empirischen Studie über das Paradigma praktizierter Schwarmintelligenz, der Onlineenzyklopädie „Wikipedia“, auch für das Internetzeitalter gezeigt:

„Mit dem Erfolg [Wikipedias, M. M.] hängt ein starkes Wachstum zusammen, welches ähnliche Probleme mit sich bringt, wie dies in schnell wachsenden Unternehmen auch der Fall ist: Die Organisation ist auf die schnelle Ausweitung nicht angelegt. Was in einem Unternehmen einfacher zu bewerkstelligen ist, nämlich Entscheidungen über die eigene Organisationsstruktur zu treffen, ist bei Wikipedia relativ schwierig, da es über kaum eine legitimierte Führungsschicht verfügt. Die Teilnehmer, die sich schon über ei-

ne längere Zeit engagieren, sind es gewohnt, dass über Detailfragen manchmal endlos und ohne Ergebnis gestritten wird.

Dabei findet dennoch eine Organisationsentwicklung statt, nämlich ein Aufbau von Organisationseinheiten. Wie Michels feststellte, erreichen die seit einer längeren Zeit Engagierten dabei ein Kompetenzniveau, über welches erst kürzlich Hinzutretene naturgemäß nicht verfügen können. Die Führungsschicht hat in den Auseinandersetzungen gelernt, wie man ‚fruchtlose‘ Diskussionen vermeidet. Die der Führungsposition angehörenden Teilnehmer sind aus Kapazitätsgründen, schließlich sind sie ausschließlich voluntaristisch engagiert, nicht in der Lage, sich noch mehr mit organisatorischen Fragen aufzuhalten. Eine stärkere Einbeziehung demokratischer Elemente erscheint in dieser Situation der ständigen Herausforderung kaum möglich“ (Stegbauer/Bauer 2008: 261).

Dies zeigt, dass Michels (1911) am Beispiel sozialdemokratischer und sozialistischer Parteien gegen Ende des 19. Jahrhunderts aus vielen Ländern gefundene Gesetz der Oligarchie auch nach über einhundert Jahren nicht Geschichte ist. Viele sehen in dem Werk Michels eine Polemik gegen linke Bewegungen im Allgemeinen, das deshalb eher von der politischen Rechten zitiert wird. Man braucht den Kern aus Michels Werk, dass jede Partei letztlich eine selbstgerechte und von den Mitgliedern entfremdete Elite („Bonzen“) hervorbringt, die sich mehr um ihre eigenen Interessen als um die ihrer Mitglieder kümmert, nicht unbedingt zu akzeptieren. Aber gewisse Analogien zu heutigen Konzepten der direkten Demokratie sind unverkennbar: Wie die sozialistischen Bewegungen Ende des 19. Jahrhunderts fordern auch sie mehr Rechte für ihre Klientel, beanspruchen für diese eine Sprecherfunktion und neigen zu einer gewissen Verselbstständigung als alternative politische Elite. Entscheidend ist jeweils der Anspruch, demokratisch und so authentisch wie ihre Mitglieder sein zu wollen, der gerade in diesen Bewegungen zu ihrer Oligarchisierung führt. Konservative Kräfte haben dieses Problem nicht in diesem Ausmaß, da sie Hierarchien, Organisationsstrukturen und Arbeitsteilung nicht grundsätzlich in Frage stellen.

Eine Partei oder Gruppierung, die jede politische Entscheidung im virtuellen Plenum zur Diskussion stellt und auf die richtige Antwort der Schwarmintelligenz hofft, steht im Widerspruch zu allen formellen Verfahren und informellen Routinen des etablierten politischen Systems. Dieses kennt Verfahrensregeln, Gremien mit bestimmten Tagesordnungen und Zuständigkeiten. Diese haben sich in einem langen Prozess herausgebildet, sind in Gesetzen geregelt und werden in bestimmten Zeitabständen reformiert. Diese Strukturen und Institutionen sind auch eine Folge des zweiten oben genannten soziologischen Gesetzes: der Bürokratisierung. Sobald bestimmte Aufgaben in einem Gemeinwesen umfangreicher und komplexer werden, ist eine bürokratische Struktur die beste Möglichkeit, diesen Herausforderungen zu begegnen. Selbst wenn man Fehlentwicklungen wie Verselbstständigung, Intransparenz und Schwerfälligkeit bürokratischer Prozesse in Rechnung stellt, muss jemand, der jegliche Bürokratie grundsätzlich ablehnt, sagen

können, wie mit den gesellschaftlichen Herausforderungen alternativ, d. h. ohne Bürokratie umgegangen werden soll.

3.8.2 Grenzen der Partizipation

Die Demokratisierungswelle („Mehr Demokratie wagen“) in den 1970er Jahren erfasste auch die Wirtschaft (u. a. durch die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte) und die Verwaltung, die sich vor allem auf kommunaler Ebene zunehmend um ein bürgerfreundliches Verhalten bemühte und den Bürgern mehr Partizipationsmöglichkeiten einräumte. Erfahrungen mit Eingaben von Bürgern zeigen, dass sich das Interesse der Bürger an der Einbindung in politische Prozesse oft nur auf die eigene Betroffenheit beschränkt und weit entfernt davon ist, in jedem Fall eine höhere Rationalität der Verwaltungsentscheidungen zu garantieren. So klagten z. B. viele Architekten darüber, dass die Beteiligung von Bürgern etwa an der Gestaltung von öffentlichen Plätzen dazu führt, dass mutige Entwürfe keine Chance haben, da sie es allen recht machen müssen. Am Ende steht dann ein Ergebnis, das zwar allen irgendwie gerecht wird, aber kaum architektonischen Ansprüchen genügt. Natürlich gibt es auch Gegenbeispiele, wo durch Bürgerbeteiligung Auswüchse bürokratischer Planungen vermieden werden. Die Frage ist nicht, ob Partizipation sinnvoll ist, sondern in welcher Form. Fraglich ist allerdings die Annahme, dass durch Partizipation das demokratische Bewusstsein der Bürger und damit die Demokratie selbst gefestigt werden können.

Die zahlreichen Debatten über die Frage, ob durch mehr direkte Demokratie der wachsenden Politikverdrossenheit und steigenden Entfremdung zwischen Bürgern und Politik, wie sie sich vor allem in der sinkenden Wahlbeteiligung zeigt, entgegengetreten werden kann, kommen zu keinem eindeutigen Ergebnis. Die empirische Beteiligungsforschung hat immer wieder den Mittelstandsbias der meisten Partizipationsmodelle (Bürgersprechstunden, öffentliche Anhörungen, Planungszellen u. a.) gefunden (Jesse/Sturm 2003: 487). Internationale Studien zeigen zudem, dass grundlegende Kurswechsel von Plebisziten kaum zu erwarten sind (Drewitz 2012). Vor allem die ständigen Abstimmungen in der Schweiz zeigen eine deutlich konservative Tendenz, bei der Initiativen etwa zur Liberalisierung des Einwanderungsrechts, der Migration oder der Vermögensbesteuerung fast nie eine Chance haben. Da man Ähnliches innerhalb der EU befürchtet, werden Plebiszite etwa zur Frage nach „Rettungsschirmen“ oder zur Flüchtlingspolitik gar nicht erst in Erwägung gezogen – und damit werden Plebiszite umso mehr zu einer Forderung populistischer Parteien.

Bei lokalen Projekten wie etwa dem Neubau eines Kraftwerks oder Bahnhofs ist es bei einer sich über Jahre hinziehenden Planung zwingend, die Öffentlichkeit anders einzubeziehen als über einen einmaligen Gremienbe-

schluss, der zum Teil Jahre zurückliegt (Brennecke 2015; Martinsen 2014). Trotz Einhaltung aller planungsrechtlichen Verfahren ist es die Sache politischer Akteure – Parteien, Fraktionen, Kommunalpolitiker –, die Legitimität derartig nachhaltiger Vorhaben gelegentlich zu prüfen und die Betroffenen mit einzubinden und nicht nur auf einen irgendwann einmal getroffenen Ratsbeschluss zu verweisen, der dann zur Grundlage für Verhandlungen mit Investoren, Baurägern und Banken wurde, deren Ergebnisse kaum transparent sind. So entstehen Sachzwänge, da man aus den Verträgen nur schwer wieder aussteigen kann.

So sinnvoll Bürgerbeteiligungen bei lokalen oder regionalen Planungen sind, so fragwürdig sind sie bei überregionalen und globalen Issues. Wenn aus der Demokratie keine „Anliegerdemokratie“ (Korte) werden soll, bei der nur die jeweils örtlich Betroffenen ihr Veto einlegen, müssen Entscheidungen für das Gemeinwohl auch gegen einzelne Bürger möglich sein, wenn eine Mehrheit davon profitiert: Irgendwo muss es Standorte für Stromtrassen, für Logistikzentren, für Windparks und für Bahnhöfe geben. Im globalen Diskurs über die Zukunftsfähigkeit der Demokratie spielt eben dies eine Rolle: In China kümmert sich z. B. keiner um die Rechte von Anwohnern, wenn ein Flughafen, eine Industrieanlage oder ein Kraftwerk geplant werden. Ob durch einen Staudamm ganze Dörfer und Kulturdenkmäler vernichtet und eine Millionen Menschen umgesiedelt werden, gibt allenfalls den Stoff für kritische Dokumentarfilme. Auch wenn dies für die europäischen Demokratien kein Vorbild sein kann: Viele Transformationsstaaten und Schwellenländer registrieren die Effizienz, mit der halbtotale Regierungen ihre Infrastrukturen und Industrieanlagen modernisieren. Ihnen erscheinen die Prozeduren der Demokratie im globalen Wettbewerb um Ansiedlungen weniger wichtig als ein schnelles Wachstum. Je mehr dieses Modell Erfolg hat, umso schwieriger wird es, die Vorzüge von Gewaltenteilung, unabhängigen Gerichten, freien Wahlen und der Gewährung von Rechten für die Opposition und die Medien gegenüber „gelenkten“ Demokratien darzustellen.

Die Idee, durch elektronische Medien – und das waren zunächst einmal die analogen Massenmedien wie Radio und Fernsehen – die Kluft zwischen Bürgern und Politik zu verringern, existiert spätestens seit den 1970er Jahren (Zittel 2009: 370). Seitdem gibt es einen Diskurs darüber, ob sich diese Kluft tatsächlich verringert, ob die Legitimität der politischen Entscheidungen und die Bereitschaft zu politischen Engagement gestiegen sind und nicht zuletzt ob die Qualität der Entscheidungen besser wurde (Bieber 2003 und 2014). Nach mehreren Jahren der Erfahrung unterschiedlicher politischer Institutionen vom Bürgeramt bis zur EU-Behörde und zahlreichen Expertisen lässt sich ein gemischtes Fazit ziehen. Anhänger der direkten Demokratie werden die inzwischen fast grenzenlose Transparenz vieler Vorhaben politischer Institutionen und die durch neue Medien erleichterte Form, dazu Stellung zu nehmen, als Erfolg für die Demokratie sehen. Dabei wissen sie, dass es fast

nur organisierte Interessen sind, die sich zu den etwa von der EU-Kommission zur Diskussion gestellten Entwürfen zu Wort melden. Ähnliches gilt für Gebietsentwicklungspläne, die regelmäßig im Netz zur Einsicht jedem Bürger vorliegen und ihn zur Stellungnahme auffordern.

Diskussionen über Entwürfe, Alternativen und Optionen sind kein Selbstzweck. Es muss irgendwann eine Entscheidung folgen, die durchgesetzt werden muss. In vielen Fällen bedeutet eine politische Nichtentscheidung im Bundestag oder in einem Landesparlament eben doch eine Entscheidung, weil diese dann z. B. auf europäischer Ebene oder in anderen Staaten getroffen wird und damit indirekt auf die Ebene zurückwirkt, die diese Entscheidung vertagt hat. Im Bereich der Stammzellforschung führte dies etwa dazu, dass Wissenschaftler trotz Verbots der Forschung mit embryonalen Stammzellen in Deutschland ihre Forschungen ins europäische Ausland verlagerten, wo sie sogar mit EU-Mitteln gefördert wurden. Nichtentscheidungen von politischen Institutionen über größere Ansiedlungsvorhaben von Industrieunternehmen führen in der Regel dazu, dass diese woanders realisiert werden. In der Standortpolitik gilt die Zeitspanne, in der von der Verwaltung über die Genehmigung einer Ansiedlung von Unternehmen entschieden wird, als eine der wichtigsten Kriterien für die Attraktivität von Standorten. Rechtssicherheit und verbindliche sowie vor allem zügige Zusagen sind im globalen Wettbewerb große Werte, die durch immer wieder neue Einsprüche etwa von Anwohnern in die Genehmigungsverfahren in die Länge gezogen werden können. Derzeit ist der Konflikt zwischen Effizienz und Demokratie am Beispiel des Baus neuer Stromtrassen für Windenergieanlagen zu beobachten, Bundesländer treten zwar auf der Bundesebene für die Energiewende ein, wollen aber unter keinen Umständen neue Stromtrassen durch ihr Land verlegen lassen. Hier zeigt sich das Sankt-Florians-Prinzip oder – in der Sprache der Politikwissenschaft – die *not-in-my-backyard*-Haltung vieler Bürger.

Die Strukturen und Institutionen aller politischen Ebenen können auf den Diskussionsbedarf basisdemokratischer Ansprüche nur eingeschränkt reagieren. Grundsätzlich sind die Institutionen der Politik und die der Verwaltung flexible Organisationen, die auf vielfältige Weise mit ihren jeweiligen Umwelten verbunden sind. Aber sie sind es bisher eher durch formelle Verfahren, die vom Prinzip der Repräsentativität ausgehen. Eine unmittelbare und jederzeitige Responsivität würde fast jeden Verwaltungszeit und fast jede Parlamentsfraktion überfordern. In den Ministerien sitzen keine Personen, die ständig die Kommentare, die getwittert oder in irgendeinem Blog gepostet werden, verfolgen, auswerten und sofort kommentieren. Die „Flüssigkeit“ der Demokratie brandet gegen die Felsen verwaltungsinterner Routinen und Arbeitsweisen. Bestenfalls bekommen einige E-Mails, die an einen Minister adressiert sind, einen Eingangsstempel seines Büros und werden – wie jeder andere Eingang auch – mit einer „Tagebuchnummer“ versehen in den normalen Geschäftsgang gegeben. Sie werden wie jede andere Eingabe behandelt,

allerdings mit dem Unterschied, dass die nach den Regeln der internen Abstimmung von der Hausspitze gebilligte Antwort ebenfalls per E-Mail verschickt wird.

Damit werden die Vorteile elektronischer Medien – Niedrigschwelligkeit, Geschwindigkeit und Informalität – ad absurdum geführt. Es ist auch schwer vorstellbar, dass die Mitarbeiter der Onlineredaktion in der Pressestelle einer Behörde, bei denen die Flut an E-Mails gerade bei Kampagnen aufläuft, direkt selbst beantworten. Noch unrealistischer ist die Vorstellung, dass dies die Spitze einer Behörde oder eines Ressorts selbst erledigt. Gerade bei Masseneingaben werden von der Fachabteilung in Zusammenarbeit mit der Presseabteilung der Hausspitze Textbausteine zur Billigung vorgelegt, um möglichst schnell auf die Vielzahl gleichlautender Anfragen reagieren zu können. Aber auch dies ist eher Presserroutine und hat wenig mit einer neuen Qualität der Demokratie zu tun. Dennoch gibt es immer wieder besonders in Wahlkampfzeiten die Gelegenheit, Ministern direkt für ein bis zwei Stunden online Fragen zu stellen, die dieser dann – scheinbar spontan – beantwortet. Auch derartige Aktionen werden von der Presseabteilung in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten lange vorbereitet – z. B. durch eine FAQ-Liste.

Das optimale Ausmaß an Bürgerbeteiligung lässt sich kaum verallgemeinern. Welche Art von und welches Ausmaß an Bürgerbeteiligung im konkreten Fall sinnvoll ist, hängt von der Besonderheit der Verwaltung, der Bedeutung eines Projekts u. a. ab. Bei größeren Projekten kann es aus den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte heraus eigentlich keine Frage sein, dass eine Beteiligung der Bürger in jedem Fall geboten ist. Aus der Sicht der Verwaltung gibt es die Tendenz, jegliche Intervention, sei es vonseiten der Politik oder vonseiten der Bürger, als Störung des geordneten Betriebsablaufs wahrzunehmen. Aus der Sicht der Bürger gibt es umgekehrt die Tendenz, der Verwaltung intransparentes Verhalten, Missbrauch von Ermessensspielräumen oder Verselbstständigung vorzuwerfen. Viele Bürger sehen in der Verwaltung eine Mauer von Ignoranz, vor die sie stoßen, wenn sie etwas begehren, was ihnen ihrer Ansicht nach zusteht.

Es gehört heute zum Standard staatlicher Institutionen, interessierten Bürgern, Initiativen und den Medien auf einer Webseite Statistiken, Berichte, Protokolle oder Planungsvorhaben anzubieten. Es ist fraglich, ob die Bürger diese Vielfalt an Informations- und Partizipationsangeboten überhaupt nutzen und von diesen Angeboten nicht überfordert sind: Können und wollen die Bürger überhaupt permanent über alles entscheiden? Oder nur über das, was sie unmittelbar betrifft? Was ist mit Gesetzesvorhaben, internationalen Abkommen, Verwaltungsvereinbarungen, Verhandlungen über Bund-Länder-Finanzströme? Über alles das wird ständig im Mehrebenensystem der Politik entschieden. Wenn man den politischen Fokus auf „Onlineuntersuchungen“, „digitale Urheberrechte“ u. Ä. beschränkt – die Lieblingsthemen der Netizens –, mag der Kosmos des Politischen überschaubar sein. Ein Blick auf die

Tagesordnungen der Parlamente in Brüssel, Berlin oder in den Ländern sowie auf die Agenden der Fachministerkonferenzen und des Bundesrats zeigt, dass es auch ganz andere Themen gibt, über die Entscheidungsbedarf besteht und die man nicht mal eben in irgendeinem virtuellen Plenum abhandeln kann, das niemandem Rechenschaft schuldet.

Demokratietheorien und Modelle der Bürgerbeteiligung basieren auf dem Menschenbild des aktiven, aufgeklärten und tugendhaften Bürgers. Hubertus Buchstein spricht in diesem Zusammenhang von „Zumutungen der Demokratie“ und kritisiert die vielfältigen Anforderungen politischer Theorien an den Idealbürger. Er zweifelt zudem an der Hoffnung, dass die Bürgertugenden durch mehr Partizipationsangebote maßgeblich gestärkt werden (Buchstein 1995: 301). Nach den ersten Erfahrungen in der Zeit des Umbruchs der Medientechnologien stellte Ulrich Sarcinelli bereits 1998 fest, dass „der fast anthropologisch zu nennende, von intelligenten Spekulationen nicht freie Optimismus vom nunmehr unbegrenzt diskursorientierten Bürger in einer elektronischen Beteiligungsdemokratie weit entfernt von der Partizipationswirklichkeit“ ist (Sarcinelli 1998: 23). Dennoch ist das Modell der deliberativen Demokratie in Politik und Politikwissenschaft weitaus populärer als empirische Befunde über die Partizipationspraxis, obwohl auch in der Politischen Theorie schon zu Beginn des Internets Zweifel an der demokratiefördernden Qualität des Internets gab.⁵⁸ Fritz Scharpf argumentiert gegen das von Habermas entwickelte Modell der deliberativen Demokratie mit Bezug auf Downs:

„Es ist daher höchst plausibel, dass die Reaktion des Durchschnittsbürgers auf das durchschnittliche politische Problem durch ‚rationale Ignoranz‘ (Downs) gekennzeichnet ist, während die eigentlichen politischen Debatten primär von spezialisierten Politikern, Bürokraten und Interessengruppenvertretern geführt werden“ (Scharpf 2000: 276).

In Politik und Gesellschaft ist das Modell der Deliberation (Habermas 1997), auf das sich viele Demokratietheoretiker beziehen, nicht übertragbar. Hier geht es, worauf Scharpf (2000: 276) hinweist, „um kollektives Handeln, welches das Leben von Individuen und Gruppen betrifft und dieses auch radikal verändern kann. Daher ist es unmöglich, die Kategorie des ‚Interesses‘ für irrelevant zu erklären.“

Viele Demokratietheoretiker und Vertreter engagierter NGOs reduzieren die Vielfalt menschlicher Interessen auf die Politik. Es liegt aber weniger an mangelnden Möglichkeiten, sich in den politischen Prozess einzubringen, als am fehlenden Interesse seitens der Bürger: „Das Internet ermöglicht [den machtfreien, M. M.] Diskurs, es erzwingt ihn aber nicht“ (Schulze 2012). Die

58 „Statt daß die politische Kommunikation im Internet offener, sensibler und reflektierter wird, fördert der Schutz der Anonymität offensichtlich eher ausgrenzende, rüde und simplifizierende Diskussionsformen“ (Buchstein 1995: 321; siehe auch: Jörke 2010).

Digital-Divide-Forschung bestätigt dies weitgehend. Es bleibt auch heute im Wesentlichen bei dem Befund, den bereits die ersten Studien zur Wissensklüft (Zillien/Hauf-Brusberg 2014: 30) lieferten, dass interaktive Internetangebote in erster Linie von denjenigen genutzt werden, die auch offline zu den Aktiveren gehören (Emmer/Vowe/Wolling 2011). Vor allem durch die Partei Die Piraten wurde deutlich, dass das Modell der totalen Online-demokratie auf der Basis der Liquid Democracy nicht nur seine immanenten Grenzen hat, sondern auch keine Mehrheit findet.

Für die politische Bildung ist es eine Herausforderung, das Interesse an Politik angesichts bestehender Wissensklüfte zu wecken. Sie muss aber davon ausgehen, dass es niemals gelingen wird, alle Bürger in gleicher Weise für politische Fragen zu interessieren. Es ist das „gute Recht eines jeden, von den verfügbaren Informations- und Partizipationsmöglichkeiten keinen Gebrauch zu machen“ (Zillien/Hauf-Brusberg 2014: 96 mit Bezug auf Wirth). Das Leitbild des informierten Bürgers, der über alle ihn betreffenden Angelegenheiten informiert ist und es auch sein will, kann in modernen Gesellschaften mit ihren spezialisierten Subsystemen nicht erreicht werden. Eine Demokratie kann und muss damit leben. Statt permanenter Aktivität flüchtiger Formationen und von „Empörungsschwärmen“ im Netz (Dolata/Schrape 2013) ist es der Demokratie zuträglicher, wenn der Souverän aus gegebenen Anlässen zeigt, was nicht mehr hinnehmbar ist. Die „Spiegel-Affäre“ hat nachhaltiger auf die demokratische Kultur in Deutschland gewirkt als die Vielzahl an Talkshows und täglichen Blogs. Letztere können ohnehin „nur eine Art Resonanzraum sein, wo man sich innerhalb einer bestimmten Gruppe mit der eigenen politischen Meinung wohlfühlt“ (Quandt 2010). Schließlich besteht die größte Errungenschaft der Französischen Revolution darin, jeden Menschen von Natur aus mit gleichen Rechten ausgestattet zu verstehen – unabhängig davon, welchen formalen Bildungsgrad er hat. Diese naturrechtliche Tatsache und nicht sein Wissen legitimiert ihn als demokratischen Souverän. Der Versuch, mündige Bürger erst durch Beseitigung von Wissensklüften zu erschaffen, ist eine bildungsbürgerliche Utopie und demokratietheoretisch fragwürdig.

3.8.3 Regierungskontrolle durch Transparenz

Die Quantität und die Ansprüche an die Qualität der zu regelnden Materien haben sich in der Entwicklung von der industriellen zur modernen Gesellschaft erheblich erhöht. Die Regulierungsbedarfe für die immer mehr werdenden Issues aus teilweise neuen Politikfeldern mit neuen Klientelen haben neue institutionalisierte Zuständigkeiten zur Folge. Durch das stetige Wachstum von Regierung und Verwaltung verschob sich das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive zugunsten der Exekutive. Als einen Grund,

warum parlamentarische Kontrolle und die „legislative Steuerung nicht mehr voll greift“, nennt Renate Mayntz (1985: 74) „die Vielzahl und Komplexität der regelungsbedürftigen Materien“. Diese immer noch steigende Verflechtung von Institutionen, Politikfeldern und einzelnen Issues ist für Parlamente mit ihren Instrumenten – Kleine und Große Anfragen, Untersuchungsausschüsse – meist nur punktuell kontrollierbar.

Das zeigt sich besonders deutlich an der Arbeit von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen (PUA). In der Regel geht es hier um die Frage, ob eine bestimmte Entscheidung von der Regierung nach geltendem Recht getroffen wurde und wie es zu einer Fehlentwicklung kam. Auslöser für PUAs sind häufig Berichte von Rechnungshöfen oder Medien über offensichtliche Fehlentscheidungen der Regierung, über die die Opposition eine Klärung fordert. Es geht in einem PUA um die Feststellung des Fehlverhaltens und der politischen Verantwortung dafür. Die Mitglieder (Abgeordnete aller Parlamentsfraktionen) und Mitarbeiter von PUAs stehen dabei vor der Aufgabe, Akten verschiedener Behörden so zu rekonstruieren, dass die Entscheidungswege sichtbar werden. Nach ersten spektakulären Funden sinkt während der jahrelangen Arbeit von PUAs das mediale Interesse und das der Abgeordneten an der Herstellung vollständiger Transparenz. PUAs stehen vor dem Problem, die riesigen Datenmengen zu sichten und zu strukturieren – und das bei nur einem einzigen Vorgang. Die Berichte von PUAs sind ideale Quellen für die Verwaltungs- und Politikwissenschaft, um Entscheidungswege der Administration nachzuvollziehen. Deutlich wird vor allem die Mischung formeller und informeller Elemente, die zu einer Entscheidung führten. Deutlich wird aber auch die Vielzahl von Verzweigungen, von Zuständigkeiten und beteiligten Akteuren. Wenn es selbst PUAs nur mit erheblichem Personal- und Zeitaufwand gelingt, Entscheidungen der Regierung nachzuvollziehen, wie soll dies einzelnen Bürgern oder Verbänden möglich sein? Die Fülle und Komplexität einzelner Issues ist für Außenstehende kaum nachvollziehbar, oft nicht einmal der Maßstab für das korrekte verwaltungstechnische Verfahren. Die Forderung nach völliger Transparenz sämtlicher Vorgänge ist unrealistisch und scheitert an den qualitativen und quantitativen Dimensionen des Regierungshandelns. Das Überangebot an Informationen kann zu dem paradoxen Ergebnis führen, dass vor lauter Bäumen der Wald nicht mehr sichtbar wird, dass also in der Vielzahl unstrukturierter Daten keine Muster erkennbar sind. Auch die Forderung, Grundfragen gesellschaftlicher Governance demokratischer Entscheidungen anheimzustellen und damit ihre Inputlegitimation gegenüber der Outputlegitimation zu erhöhen, ist kaum realistisch: Die Komplexität einzelner Entscheidungsmaterien „dürfte den normalen Stimmbürger überfordern, während Verhandlungslösungen am Kompromisscharakter des Ist-Zustandes vermutlich wenig ändern würden“ (Czada 2003: 17).

Regierungskontrolle ist für eine Demokratie ebenso essenziell wie die Gewaltenverschränkung. In erster Linie obliegt es der Opposition, die Regierung zu kontrollieren. Außerhalb der Verfassungsorgane betreiben zivilgesellschaftliche Organisationen im Zusammenspiel mit den Medien die Kontrolle der Regierung. Auch einzelne Abgeordnete der Regierungsparteien stellen „ihrer“ Regierung immer wieder einmal kritische Fragen (z. B. Kleine Anfragen im Parlament), obwohl ihnen auch informelle Wege innerhalb der Fraktion oder von Parteigremien zur Verfügung stehen. In einer funktionierenden Demokratie sollten die bestehenden Kontrollmechanismen des Parlaments, der Gerichte, der Medien und der Zivilgesellschaft ausreichen, um Fehlentwicklungen zu erkennen und entgegenzuwirken. Die Forderung nach Transparenz sämtlicher Vorgänge in öffentlichen Institutionen schafft eine Atmosphäre des Misstrauens, unter der ein effektives Arbeiten kaum möglich ist. Dies könnte dazu führen, dass noch weniger Menschen als bisher bereit sind, sich diesen radikal transparenten Arbeitsbedingungen zu unterwerfen.

3.9 Zivilgesellschaft

In allen Politikfeldern ist die Zivilgesellschaft mit ihren zahlreichen Vereinen, Verbänden, Netzwerken, Initiativen u. Ä. präsent. Diese Vielfalt ist auch eine Folge der „neuen sozialen Bewegungen“ (Lemke 1999), die in der 1980er Jahren entstanden sind. Jedes Politikfeld ist durch eine spezifische Struktur aller dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen charakterisiert, die maßgeblich die Gestaltungsmöglichkeiten der Regierung beeinflussen. Governance bedeutet, dass vor allem die Exekutive nicht gegen, sondern mit dieser Vielfalt politische Inhalte definiert und gestaltet. Die Intensität, mit der die Zivilgesellschaft in die Governancestrukturen eines Ressorts eingebunden wird, ist von der Eigenart und Stärke der jeweiligen Netzwerke abhängig. Das Spektrum der Kooperation zwischen Exekutive und Zivilgesellschaft reicht von Konfrontation bis zur Übereinstimmung bei bestimmten Issues. Im Folgenden soll der oft inflationär verwendete Begriff der Zivilgesellschaft genauer gefasst werden.

3.9.1 Die Zivilgesellschaft im staatlichen Rahmen

Bereits 1767 schrieb der schottische Aufklärer Adam Ferguson einen „Essay on the History of the Civil Society“, der ein Jahr später unter dem Titel „Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft“ auf Deutsch erschien (Ferguson 1988). Der Begriff der Zivilgesellschaft im heutigen Sinn entstand im Kontext der Transformationsforschung (Kneer 1997) und „beinhaltet die

Konstituierung einer öffentlichen Sphäre gegenüber der staatlich-offiziellen, die Artikulation, aber auch den Ausgleich von Gruppeninteressen und schließlich die Vermittlung und Institutionalisierung des ausgehandelten Konsenses im Verhältnis zum Staat“ (Mänicke-Gyöngyösi 1989: 336). Inzwischen ist der Begriff auch mit anderen Diskursen verknüpft: so etwa mit den Theorien des „Dritten Sektors“ (Zimmer/Priller 2004), des Kommunitarismus, über Vereine (Zimmer 2007: 204) und NGOs (Freise 2008; Heins 2002) sowie über das bürgerschaftliche Engagement und über das Sozialkapital (Putnam 1995; Alemann/Heinze/Wehrhöfer 1999; Mai 2004b; Stolle/Rothstein 2007). Die Zivilgesellschaft ist auch ein wichtiges Element in größeren soziologischen Theoriegebäuden. So sieht z. B. Ralf Dahrendorf (1992) in der Zivilgesellschaft eine „Ligatur moderner Gesellschaften“ und Jürgen Habermas den Garant für ein demokratisches Gemeinwesen. Max Weber verstand unter Vereinen „alles das, was zwischen den politisch organisierten oder anerkannten Gewalten – Staat, Gemeinde und offizielle Kirche – auf der einen Seite und der naturgewachsenen Gemeinschaft der Familie auf der anderen Seite in der Mitte liegt“ (Max Weber in: Drejmanis 2012: 102). Fast ein Jahrhundert zuvor hatte Alexis de Tocqueville die Bedeutung der Vereine als Basis der amerikanischen Demokratie erkannt: Weil es für jeden Verein auch ein Gegenstück gebe, hielten sich die gesellschaftlichen Kräfte im Gleichgewicht. Daher könne es nicht zu Gewaltexzessen wie in der Französischen Revolution kommen (Zimmer 2007: 67). Ein Beispiel für die These des Gleichgewichts ist die Koexistenz der Occupy- und der Tea-Party-Bewegung in den USA, die auf eine tiefe Spaltung der amerikanischen Gesellschaft verweist.

Die Chancen einer Modernisierung der Gesellschaft hängen auch von der Existenz zivilgesellschaftlicher Akteure und Strukturen ab. Die fortschreitende Modernisierung von Gesellschaften ist kein Naturgesetz, wie es bestimmte Konzeptionen der Soziologie in der Tradition der Aufklärung (Diderot, Condorcet, d’Alembert) suggerieren, sondern bedarf politischer Kräfte, die den Modernisierungsprozess gegen den Widerstand konservativer Kräfte durchsetzen. Soziale Bewegungen, die die Massen ergreifen, wie etwa die des Faschismus oder die des religiösen Fundamentalismus können den Modernisierungsprozess jederzeit umkehren und sämtliche erreichten Fortschritte in allen Bereichen wieder aufheben.

Es gibt aber auch völlig andere Konzepte von Modernisierung, die von den Klassikern soziologischer Modernisierungstheorien nicht näher erörtert wurden und erst im globalen Diskurs über die Zukunft der Demokratie nach westlichem Muster in das Bewusstsein gelangten: eine Modernisierung ohne Bezug auf die allgemeinen Menschenrechte, ohne Gewaltenteilung, ohne eine unabhängige Wissenschaft und vor allem mit Bezug auf eine bestimmte Religion. Je mehr das westliche Modell von Modernisierung gegenüber den „ge-lenkten Demokratien“ in China, Singapur, Südkorea oder in Staaten wie

Brasilien oder Indien in die Defensive gerät, umso mehr stellt sich auch die Frage nach der Gültigkeit soziologischer Wahrheiten über die Entwicklung von Gesellschaften auf dem Weg in die Moderne.

Es zeigt sich, dass das westliche Modell immer mehr Probleme beim Umgang mit den großen Herausforderungen – Migration, Finanzkrise, Arbeitslosigkeit, Umwelt – hat und auf nicht generalisierbaren Voraussetzungen fußt. Im globalen Diskurs über Menschenrechte und Demokratie gelten diese als westliche Phänomene und zum Teil als Verschleierung imperialer Absichten: „In the emerging world of ethnic conflict and civilizational clash, Western belief in the universality of Western culture suffers three problems: it is false, it is immoral, and it is dangerous [...]. Imperialism is the necessary logical consequence of universalism“ (Huntington 1996: 310). Hinter der angeblich universalen Gültigkeit individuelle Rechte verberge sich – so die Kritik aus der Sicht des kulturellen Relativismus – in Wirklichkeit ein Imperialismus, der eine Rechtfertigung für militärische Interventionen (Kosovo, Libyen, Afghanistan, Irak) schaffen solle.

Auch der Begriff der Zivilgesellschaft ist ein Produkt westlichen Denkens (Schmalz-Bruns 1992). Die Vielfalt der Zivilgesellschaft, wie sie für moderne westliche Gesellschaften typisch ist, spiegelt sich bislang kaum im politischen Kräftefeld arabischer und asiatischer Transformationsstaaten wider. Die dort verwurzelten ethnischen und religiösen Gemeinschaften, die sich teilweise gegenseitig als Feinde sehen, sind nicht der Humus für eine Zivilgesellschaft, in der sich Sozialkapital bilden kann. Ohne das Sozialkapital der Zivilgesellschaft lässt sich aber keine Demokratie aufbauen, selbst wenn es dafür formale Strukturen (Gewaltenteilung, freie Wahlen, unabhängige Justiz und Medien) gibt, die z. B. nach einem langjährigen Bürgerkrieg oktroyiert und allein deshalb von der Bevölkerung abgelehnt werden. Ohne das soziale Kapital als die wichtigste Ressource der Zivilgesellschaft ist kein nachhaltiger Aufbau von Demokratie möglich. „Demokratie braucht neben der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenkontrolle daher ebenfalls einen lebendigen öffentlichen Diskurs, eine ausdifferenzierte und engagierte Zivilgesellschaft sowie Menschen, die die wesentlichen demokratischen Werte verinnerlicht haben“ (Neyer 2011: 55 mit Bezug auf Habermas). Eine Zivilgesellschaft entsteht nicht spontan aus rivalisierenden Oppositionsgruppen, sondern auf dem Boden einer aufgeklärten Öffentlichkeit sowie in einer Koevolution zu den Institutionen der modernen Gesellschaft und denen des Staates. Ohne Gewaltenteilung und Rechte zur Selbstorganisation können sich keine zivilgesellschaftlichen Strukturen herausbilden. Gefestigte demokratische Staaten sehen daher in einer dynamischen und vielfältigen Zivilgesellschaft einen Verbündeten, den es zu fördern gelte. Nur totalitäre Regime sehen sich durch

eine Zivilgesellschaft bedroht und engen ihre politischen, medialen und finanziellen Spielräume ein.⁵⁹

Durch die Anerkennung der bürgerlichen Freiheiten kam es im 19. Jahrhundert zu zahlreichen Vereinsgründungen in den damaligen deutschen Staaten. Im Unterschied zu Frankreich wurde dadurch die ständische Ordnung der deutschen Staaten nicht revolutionär abgeschafft, sondern allmählich unterhöhlt (Böckenförde 2006: 290). In der Paulskirchen-Verfassung von 1848 wurde „das Recht, sich zu versammeln und Vereine zu gründen, formal anerkannt“ (Zimmer 2007: 52). Damit wurde der durch die Verfassung gesicherte Weg für die Zivilgesellschaft geebnet. Nur die Akteure der Zivilgesellschaft können eine vitale politische Kultur schaffen und die formalen Strukturen der Demokratie mit Leben erfüllen. Dies bestätigt die These von Ernst-Wolfgang Böckenförde, wonach der „freiheitliche, säkularisierte Staat [...] von Voraussetzungen [lebt], die er selbst nicht garantieren kann“ (Böckenförde 2006: 112). Ebendiese Voraussetzungen zu schaffen ist auch eine Funktion der Zivilgesellschaft. Eine andere ist es, die Demokratie gegenüber Gefährdungen zu retten. Die Weimarer Republik scheiterte u. a. daran, dass sie trotz demokratischer Strukturen keine Zivilgesellschaft konnte, sondern in egoistische Interessengruppen und Parteien zerfiel, denen der Erhalt der ersten Demokratie in Deutschland wenig bedeutete (Thoß 2008).

Die politischen Dimensionen der Zivilgesellschaft werden in zwei Bereichen besonders deutlich: bei der Wiedererrichtung einer gesellschaftlichen Ordnung in Transformationsstaaten und bei der Stabilisierung moderner Demokratien. Die Zivilgesellschaft als heterogener Raum zwischen den Institutionen der Politik und dem einzelnen Bürger ist personell und strukturell eng mit dem politischen System verbunden. Zum Teil gibt es zwischen den Institutionen des Staates und denen der Zivilgesellschaft symbiotische Beziehungen: In vielen Politikfeldern wie Kultur, Sport und Soziales sichert z. B. ein ehrenamtliches Engagement überhaupt erst Angebote für die Bürger.

In vielen Vereinen und Verbänden wird zudem soziales Kapital gebildet, das eine Demokratie neben ihren formalen Strukturen benötigt, um stabil zu bleiben. Damit ist die Zivilgesellschaft für die Stabilisierung einer staatlichen

59 So haben z. B. Russland, China, Indien und Ungarn 2014/15 NGOs einer rigiden Kontrolle unterworfen und ihre Spielräume deutlich eingeschränkt. „Das Beispiel Indien zeigt aber auch, dass hinter der Feindseligkeit gegen internationale NGOs nicht nur die Interessen der Mächtigen stecken. Es geht auch um so etwas wie historische und kulturelle Geopolitik. Nach den Erfahrungen des Kolonialismus wird in vielen Teilen der Welt jede westliche Einmischung abgelehnt. Und obwohl sie selbst sich als Vertreter einer globalen Moral verstehen, die auch Amerika und Europa nicht mit Kritik verschont, stammen die großen NGOs natürlich aus dem Westen, ihre Ideen wurden im Westen geprägt, und aus dem Westen kommt zumeist ihr Geld. Daher wecken sie im ‚Osten‘ oder ‚Süden‘ der Welt auch einen antiimperialistischen Affekt. [...] Es ist eine bittere Ironie, dass dafür ausgerechnet die NGOs den Preis zahlen müssen“ („Agenten der Freiheit“, in: Die Zeit 24/2015).

und gesellschaftlichen Ordnung ebenso wichtig wie das Vertrauen der Bürger in die Institutionen des Staates: Je mehr die Bürger wahrnehmen, dass Parlamente, Verwaltungen, Schulen, Polizei u. a. effektiv und gerecht arbeiten, desto größer ist das Vertrauen, das sie gegenüber staatlichen Institutionen aber auch gegenüber ihren Mitbürgern zeigen (Stolle/Rothstein 2007). Dennoch gibt es für eine Idealisierung „der“ Zivilgesellschaft aufgrund der Heterogenität zivilgesellschaftlicher Gruppen, zu denen nicht nur die „Guten“ zählen, keinen Anlass. Auch die Skandale und Ungereimtheiten, die z. B. Hilfsorganisationen und Umweltverbände erschütterten, zeigen, dass selbst Flaggschiffe der Zivilgesellschaft gegen menschliche und organisatorische Defizite nicht immun sind. Schließlich sind die Institutionen des Rechtsstaats trotz aller Defizite das Ergebnis kollektiver Lernprozesse, die man nicht einfach ignorieren kann.

Im Folgenden sollen insbesondere die politischen Aspekte der Zivilgesellschaft näher dargestellt und im Rahmen soziologischer Modernisierungstheorien diskutiert werden. Als eine Ursache für Staatsversagen und Staatszerfall vor allem in Afrika nennt Wolfgang Reinhard mit Bezug auf Adam Ferguson das Fehlen einer Zivilgesellschaft, „die vom Staat zwar nicht zu trennen ist, aber doch unabhängig von ihm existiert. Im engeren Sinn sind damit organisierte gesamtgesellschaftliche Interessen gemeint, mit Institutionen wie Gewerkschaften, Kirchen oder autonomen Medien, im weiteren Sinn handelt es sich um politische Kultur als nirgends kodifiziertes weil selbstverständliches Sozialverhalten, das heißt, die stillschweigende Gewöhnung an die gewohnheitsmäßige Praxis moderner Staatlichkeit einerseits, an die Notwendigkeit von Konsens andererseits“ (Reinhard 1999: 480).

Als einer der wichtigsten Faktoren für die Stabilisierung und Demokratisierung z. B. der Staaten des Arabischen Frühlings wird immer eine funktionierende und selbstbewusste Zivilgesellschaft genannt. Zwar haben die Aufstände in Tunesien, Ägypten und Libyen 2010/11 („Arabellion“) die bisherigen Regime vertrieben, aber sie konnten keine stabilen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse schaffen. Im Gegenteil: Vor allem Libyen und Syrien versanken in Bürgerkriegen.⁶⁰ Auch die u. a. vom Europäischen Parlament konstatierten Demokratiedefizite in Ungarn, Polen und Rumänien lassen sich größtenteils mit einer unterentwickelten Zivilgesellschaft dieser Staaten erklären. Das führt zu der Frage, welche Bedeutung die Zivilgesellschaft für die Konstitution politischer Institutionen hat.

Ohne die stabilisierende Rolle von zivilen Organisationen und politischen Parteien ist ein Aufbau politischer Strukturen und legitimer Institutionen in gescheiterten Staaten schwierig. Wenn zivilgesellschaftliche Strukturen feh-

60 Es gibt aber auch positive Entwicklungen: Das „Quartett für den nationalen Dialog“ aus Tunesien, wo 2010 der arabische Frühling begann, erhielt 2015 den Friedensnobelpreis für seine Arbeit am demokratischen Wiederaufbau des Landes.

len, erhalten das Militär, religiöse oder ethnische Gemeinschaften, die sich zuvor als Bürgerkriegsparteien gegenüberstanden, einen dominanten Einfluss beim Wiederaufbau nach dem Sturz der alten Regime. Die Rolle etwa von Familienc clans in vielen arabischen und asiatischen Staaten galt schon den Vorläufern der Soziologie (Lorenz von Stein) Mitte des 19. Jahrhunderts als überholt und ihre Auflösung als Zeichen des Strukturwandels der Gesellschaft hin zur Moderne (Böckenförde 2006: 257). Heute müssen diese Clans in alle Diskussionen über eine Neuordnung dieser Staaten einbezogen werden. Regionale Machthaber, die sich nie in einer demokratischen Wahl legitimieren mussten, sind in *failing states* oft die einzigen Verhandlungspartner. Absolute Monarchen im Europa des 18. Jahrhunderts waren weniger gefestigt als heutige Warlords, die gegenüber NGO-, EU- und NATO-Vertretern behaupten, dass ohne sie nichts gehe. „Oppositionelle Unabhängigkeits- und Befreiungsbewegungen“ kontrollieren nicht nur „beträchtliche Teile des Staatsgebiets. Sie agieren de facto wie eigene Staaten. Sie erzwingen die Einhaltung eigener Gesetze, erheben Steuern, rekrutieren Armeen und stellen Passierscheine aus“ (Hartmann 2001: 73). Diese „Quasi-Staaten“ (Robert Jackson) können „nur dank der Akzeptanz und Unterstützung veritabler Staaten existieren“ (Hartmann 2001: 75).

Erfolgreiche Regimewechsel brauchen zu ihrer nachhaltigen Stabilisierung nicht nur unbelastete politische Kräfte, sondern auch Experten für die wichtigsten gesellschaftlichen Bereiche (Verwaltung, Justiz, Wirtschaft, Schule, Medien, Wissenschaft u. a.). Deshalb stellt sich für eine neue demokratische Regierung die Frage, inwieweit sie beim Wiederaufbau auf die alten Eliten zurückgreift. Andernfalls droht eine demokratische Transformation zu scheitern, weil die Bürger feststellen, dass alles teurer wird, und es nur einigen wenigen – oft der alten Nomenklatura – besser geht. Von der Verbesserung der Lebensumstände hängt entscheidend ab, ob ein Regimewechsel nachhaltig ist. Insofern ist es ein Glücksfall, dass der demokratische Aufbau der Bundesrepublik von einem Aufschwung der Wirtschaft begleitet wurde: „Konsum wurde zum Leitmotiv der Gesellschaft. Politik legitimierte sich durch wirtschaftlichen Erfolg“ (Thränhardt 1996: 78).

Nach Kriegsende gab es aber auch unbelastete Politiker, Wissenschaftler, Richter, Journalisten etc., die dem Wiederaufbau zur Verfügung standen. Vor allem diese vom alten Regime verfolgten Eliten zeigten das Funktionieren einer Zivilgesellschaft, da sie einem Milieu – z. B. dem konservativ-katholischen (Konrad Adenauer), dem liberalen (Theodor Heuss), dem sozialdemokratischen (Willy Brandt) oder dem protestantischen Adel (von Weizsäcker) – entstammten, das sich gegenüber der faschistischen Ideologie mehr oder weniger als resistent erwies. Sie alle verfügten noch über demokratische Traditionsbestände und Wertvorstellungen, die sie neben ihren fachlichen Kompetenzen beim Wiederaufbau der Bundesrepublik einbringen konnten. In Gesellschaften, wo diese Milieus, die in Nischen des alten Regimes oder im

Exil überleben konnten, fehlen, erweist sich daher ein Wiederaufbau als schwierig.

In den meisten Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks konnten sich weder Mehrparteiensysteme noch ein organisierter Pluralismus entfalten: „Hier kontrolliert ein panoptischer Staat nicht nur unmittelbar die bürokratisch ausgetrocknete Öffentlichkeit, er untergräbt auch die private Basis dieser Öffentlichkeit“ (Habermas 1997: 446). Rudimente einer Zivilgesellschaft waren im Ostblock und in den arabischen Staaten auf Nischen im Untergrund beschränkt. Damit fehlen wichtige Akteure für den Wiederaufbau und eröffnen so den alten Eliten die Chance der Restauration. Die große Zahl an Parteien, die sich oft nach Jahren der Einparteienherrschaft vor den ersten freien Wahlen bilden, sind den Wählern nicht transparent und kaum eine Stütze für den weiteren Aufbau, da diesen Splitterparteien das fehlt, was die Rolle von Parteien in stabilen Demokratien ausmacht: Die Fähigkeit zur Bündelung von Interessen und ihre Einbringung in einen parlamentarischen Diskurs, wo sie mit anderen Parteien über konkrete Lösungen verhandeln. Demokratie ist immer auch Verhandlungsdemokratie (Ritter 1979; Bohne 1981; Scharpf 1993; Jann 1998; Benz 2004; Isenberg 2007). Dafür bedarf es legitimer Akteure, die in der Lage sind zu verhandeln, Kompromisse zu schließen und diese umzusetzen. Ohne zivilgesellschaftliche Organisationen, die diese Kompetenzen vermitteln und auch entsprechende Persönlichkeiten hervorbringen, ist ein nachhaltiger Aufbau in Transformationsländern schwierig.

Wichtige Akteure der Zivilgesellschaft sind neben Bürgerinitiativen, Vereinen und Verbänden vor allem die neuen sozialen Bewegungen und NGOs, die alle über verschiedene Schnittstellen zum Staat und zu den Parteien verfügen (Lemke 1999). Gerade durch die „Professionalisierung des Protestes“ werden NGOs „Teil des etablierten politischen Systems“ (Meuser 2003: 53), obwohl sie im Unterschied zu traditionellen Verbänden allgemeine statt Partikularinteressen repräsentieren. Relativ neu sind Gruppierungen, die den Anspruch haben, allgemeine Interessen der Menschheit (z. B. Sicherung der Menschenrechte und des Klimaschutzes) in einer globalisierten Welt zu vertreten und nicht nur eine bestimmte Klientel (Heins 2002). Die Forschung über die neuen sozialen Bewegungen zeigt u. a. deren Heterogenität und zunehmende Einbindung in die etablierten politischen Strukturen (Rucht 1991; Meuser 2003). Die zahlreichen Vernetzungen von NGOs und Organisationen des Dritten Sektors mit Akteuren aus Parteien und Regierung sowie ihre Unterstützung durch staatliche Stellen lassen die Grenze zwischen Staat und Zivilgesellschaft verschwimmen. Diese Ambivalenz kann innerhalb von NGOs zu Konflikten mit ihrem Selbstverständnis als staatsferne Institutionen führen.

Die Parteien sind auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft ebenso angewiesen wie umgekehrt die Organisationen der Zivilgesellschaft auf die Parteien, wenn sie ihre Ziele erreichen wollen. Trotz ihrer Unterstützung

durch die Politik blicken die meisten Organisationen des Dritten Sektors „auf den ‚Staat‘ [...] eher herab“ (Zimmer/Priller 2004: 149). Bezeichnend ist das von elitären Zügen nicht freie Selbstbild gemeinnütziger Organisationen dieses Bereichs: Sie sehen sich als „wichtigen Akteur im Kampf für Toleranz, Gerechtigkeit und Pluralismus“ sowie als „Motor der gesellschaftlichen Entwicklung und als vorrangig an den Bedürfnissen der Menschen orientiertes soziales Korrektiv“ (Zimmer/Priller 2004: 149). Dazu passt, dass sich Politiker von NGOs als „eine alternative politische Elite“ sehen, die sich „den Luxus eines eng fokussierten Gestaltungswillens“ leisten und keine „faulen Kompromisse“ vertreten müssen (Frantz 2010: 266).

Parteien entstehen im Unterschied zur weitaus größeren Vielfalt von Verbänden entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien (Cleavages). Die Entstehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Parteien verläuft sehr ähnlich (Sebaldt/Straßner 2004). Die Konflikte der Industriegesellschaft – Arbeit vs. Kapital, Stadt vs. Land – werden in modernen Gesellschaften durch neue Konflikte ergänzt: Globalisierung vs. Fragmentierung, Ökologie vs. Ökonomie. Die Folgen davon sind eine neue Parteienlandschaft und ein erweitertes Spektrum organisierter Interessen. Diese steigende Vielfalt und Dynamik innerhalb der Zivilgesellschaft und die Tatsache, dass sich immer mehr Bürger nicht innerhalb gegebener Strukturen, sondern in Netzwerken engagieren, hat Konsequenzen für die Legitimität des politischen Systems. Andererseits zeigt sich bei den Protestbewegungen (gegen Fluglärm in Frankfurt oder gegen „S 21“ in Stuttgart), dass es einigen „Wutbürgern“ weniger um die Anliegen der Allgemeinheit, als vielmehr um ihre eigenen geht. Sind wir also auf dem Weg in die „Anliegerdemokratie“ (Korte 2011)? Und sind die Proteste des Mittelstandes nicht Ausdruck ihrer Abstiegsängste und des Sankt-Florians-Prinzips?

Die Zivilgesellschaft steht nicht als amorphes Medium zwischen dem einzelnen Bürger und dem Staat, sondern ist durch eine soziokulturelle und organisatorische Vielfalt strukturiert. Durch personelle und organisatorische Verflechtungen mit den Parteien ist die Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen auch in Parlament und Regierung vertreten und damit in den zentralen Institutionen der politischen Gestaltung. Das setzt voraus, dass sich der zivilgesellschaftliche Pluralismus z. B. in Form von Verbänden organisiert. Die Voraussetzung dafür ist die Existenz von autonomen Bereichen, in denen sich ein zivilgesellschaftliches Bewusstsein entwickeln kann. In demokratischen Gesellschaften ist die weitgehende Autonomie und Staatsferne bestimmter Bereiche – Medien, Kunst, Wissenschaft, Religion – durch Rechte gesichert. Der Schutz dieser Freiheiten gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Politik. Die Zivilgesellschaft ist auf diesen rechtlichen und politischen Schutz angewiesen, ohne den sie, wie im damaligen Ostblock, auf die Illegalität verwiesen ist. Es ist kein Zufall, dass der Begriff Zivilgesellschaft ursprünglich für die Opposition in den Staaten des Ostblocks stand. Neben der

Sicherung von Autonomierechten wird zivilgesellschaftliches Engagement durch öffentliche Anerkennung gewürdigt (Orden), steuerlich begünstigt (Spenden) oder durch Zuwendungen gefördert. Die Politik von Bund und Ländern unterstützt Stiftungen für gemeinnützige Zwecke oder ehrenamtliche Tätigkeiten. Die Würdigung langjährig ehrenamtlich tätiger Bürger zählt zu den Routineaufgaben von Politikern und in den damit verbundenen Reden wird stets die Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements unterstrichen.

Moderne Gesellschaften sind unabhängig von ihrem Grad funktionaler Differenzierung immer pluralistisch und multikulturell. Die Integration dieser Vielfalt soziokultureller Milieus, der Ausgleich unterschiedlicher Interessen sowie die Sicherung von Beteiligungschancen aller Bürger zählen zu den wichtigsten Staatsaufgaben. Auch diese Aufgabe kann nur gelingen, wenn die Institutionen der Politik mit denen der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Die Parteien integrieren einen Großteil zivilgesellschaftlicher Interessen, bündeln sie zu politischen Programmen und vertreten sie in den Parlamenten. Sie sorgen auch dafür, dass die verschiedenen Interessengruppen z. B. bei der Vergabe von Fördermitteln und Posten „bedient“ werden. Dennoch geht die Vielfalt der Gesellschaft über das hinaus, was Parteien integrieren können. Auch Volksparteien können sich nur neuen Schichten öffnen, wenn sie den Verlust ehemaliger Stammwähler riskieren (Wiesendahl 2002). Die Vielfalt der Zivilgesellschaft wird sich daher nie vollständig in die Strukturen des Parteiensystems einpassen. Hinzu kommt, dass viele Organisationen der Zivilgesellschaft bewusst eine Distanz zur Politik und zum Staat pflegen. Als privatrechtlich verfasste Vereine verfolgen sie unterschiedliche Zwecke und erwarten vom Staat eigentlich nur, dass er sie in Ruhe lässt. Aber auch diese unpolitischen Vereine konstituieren die Zivilgesellschaft.

Organisationen des Dritten Sektors sind auch eine Schule der Demokratie, weil in ihnen Erfahrungen vermittelt werden, die – abgesehen von nützlichen Kontakten als „soziales Kapital“ im Sinne von Bourdieu, dem es allerdings um eine individuelle Ressource geht und nicht wie Putnam (1995) um eine kollektive (Zimmer 2007: 66 und 200) – für eine Verhandlungsdemokratie und damit auch für eine politische Karriere relevant sind. Es ist kein Zufall, dass Verbandsfunktionäre auch in Parteien, Parlamenten und Verwaltungen tätig werden. Auf diese Weise können die Anliegen der Verbände und damit der Zivilgesellschaft in das politisch-administrative System eingebracht werden. Durch die engen persönlichen Verflechtungen zwischen Vereinswesen und vor allem lokaler Politik ist auch der Weg in den politischen Filz bereitet. Über den Bau einer Sporthalle wird dann z. B. nur noch nachträglich im Bau- und Sportausschuss des Rats entschieden, was vorher zwischen Sportvereinen und Lokalpolitikern informell verabredet wurde, wobei der Auftrag zugleich einem lokalen Bauunternehmen zugeschanzt wird. Das soziale Kapital und die sozialen Netzwerke der Zivilgesellschaft sind für das Gemeinwohl also durchaus ambivalent.

Nicht nur zivilgesellschaftliche Organisationen suchen von sich aus die Nähe zur Politik, sondern das Parlament – die Fraktionen – und die Regierung sind daran interessiert, Verbandsfunktionäre an sich zu binden. So gelingt es den Parteien, gesellschaftliche Strömungen zu integrieren und die Machtbasis zu erweitern. Das geht umso leichter, als bestimmte Verbände eine gewisse Parteipräferenz haben. Auch Vorsitzende überparteilicher Organisationen haben oft ein Parteibuch oder zumindest eine politische Präferenz. Allein diese Tatsache sichert ihnen den Zugang zu Spitzenpolitikern und erhöht die Chance, für ihre Anliegen Gehör zu finden.

Vereine und Verbände sind für die Exekutive neben ihrer Funktion als Seismograf für auftauchende Probleme vor allem Implementationshilfe und Politikberater. Keine noch so differenzierte Verwaltung kann das leisten, was die Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen leistet: Die genaue Kenntnis von neuen Entwicklungen in einem bestimmten Politikbereich, sei es in der Selbsthilfebewegung, in der Wirtschaft oder in den Bereichen Wissenschaft und Kultur. Jenseits politischer Rhetorik, mit der Verbände ihre Forderungen über die Medien an die Adresse der Politik herantragen, gibt es eine sachliche Ebene, in der die Verbände mit ihrer Administration zusammenarbeiten. So werden z. B. von der Regierung Modellprojekte gefördert, Programme aufgelegt, Anhörungen durchgeführt oder Studien vergeben. Alles das dient dem Zweck, Lösungen für Probleme in einem bestimmten Bereich zu finden.

Die Zivilgesellschaft vom traditionellen Verband bis hin zur NGO ist also auf allen Politikebenen und in allen Bereichen in die Governancestruktur moderner Demokratien eingebunden. Diese Einbindung umfasst auch die Finanzierung einiger NGOs (Priemer/Labigne/Krimmer 2015) und ihre Repräsentanz in Beiräten der Exekutive, in den Organen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder bei Anhörungen im Parlament. Während bei der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Exekutive eher die Expertise und die sachliche Dimension der Politik im Vordergrund steht, ist es bei der Einbindung in die Legislative eher der Aspekt der Interessenvertretung.

Die Zivilgesellschaft ist nicht immer in Vereinen und Verbänden organisiert. Mit der Zunahme von Protesten gegen Großprojekte und dem Aufkommen der Piratenpartei rücken Fragen der Partizipation in den Vordergrund. Diese Diskussionen sind nicht wirklich neu. Neu sind allerdings die Rolle der Medien, die die klassischen Theorien der Politik nicht kennen, und die Frage, ob die neuen Proteste auch eine Folge virtueller Öffentlichkeiten sind.

Die „Arabellion“ in Ägypten, Tunesien und in anderen arabischen Staaten wurde in der Tradition des Technikdeterminismus (Kneuer/Richter 2015: 19) auch als eine Folge der mobilen Kommunikation und sozialer Netzwerke wie Facebook gedeutet. Abgesehen davon, dass Demokratie keiner Technologie

immanent ist, lässt sich mit Hilfe der Kommunikationstechnik jede Gesellschaft unterdrücken. Die Tatsache, dass dennoch immer wieder Videoclips z.B. über Verletzungen der Menschenrechte von Aktivisten aus Syrien, China oder dem Iran hochgeladen werden, zeigt die Ambivalenz des Internets. Dass Akteure diese Dokumente, die von der globalen Öffentlichkeit in der Bilderflut der Medien kaum noch wahrgenommen werden, zum Teil unter Lebensgefahr verbreiten, zeigt aber auch die Hilflosigkeit einer oppositionellen Zivilgesellschaft. Die Ansicht, dass „Technik eine automatische Quelle emanzipatorischer Transformation darstellt“, bezeichnet Rendueles (2015: 56) als „Cyberfetischismus“. „Aus ihrer Sicht schaffen die Beziehungen zwischen Geräten nicht nur die materiellen Grundlagen für eine gerechtere und glücklichere Neuorganisation der Gesellschaft, sondern sie bringen diese soziale Transformation überhaupt erst hervor“ (Rendueles 2015: 56).

Die neuen Medien haben auch die politische Kommunikation verändert (Jarren/Donges 2006). Sämtliche Institutionen der Politik sind durch die mediale Logik überformt. Diese „Mediatisierung“ ist einer der dominanten Trends der modernen Gesellschaft (Vowe 2006). Die aktivsten Gruppen – linke wie rechte – schöpfen das Potenzial der neuen Medien für ihre Ziele voll aus. Internet und Mobilkommunikation gelten vielen NGOs als natürliche Verbündete. Es bleibt die Frage, auf welche Resonanz die permanenten Aufrufe, „Enthüllungen“ und Resolutionen stoßen. Vor allem radikale Gruppen sehen im Netz eine Chance, jenseits der „vermachteten Medien“ eine Gegenöffentlichkeit zu konstituieren.⁶¹

Die Zivilgesellschaft, das zeigte sich bereits bei ihrer engen Verbindung zum politischen System, steht auch medial nicht dem „vermachteten“ Mediensystem gegenüber. Wie beim Verhältnis zur Politik gibt es auch hier enge personelle und strukturelle Verbindungen zwischen Zivilgesellschaft und Medien. So stellt Münkler (2002: 171) z. B. fest, dass „es auf nationaler wie internationaler Ebene den Aktivisten der NGOs gelungen [ist], durch spektakuläre Aktionen, die zumeist eigens für die audiovisuellen Medien inszeniert werden, im politischen Agenda-Setting die Oberhand zu gewinnen und dabei die klassischen Institutionen der parlamentarischen Demokratie, vom Parlament bis zur Regierung, in oft nur noch reagierende Mitspieler zu verwandeln“. Auch NGOs haben ihre Medienarbeit professionalisiert und sind nicht nur auf Gegenöffentlichkeiten fixiert.

Die Entfaltung einer Zivilgesellschaft zeigt sich auch in der Fragmentierung der Medienlandschaft in immer kleinere Teilöffentlichkeiten. Durch die Möglichkeiten des World Wide Web gibt es keine Hindernisse mehr, seine Botschaften in der virtuellen Öffentlichkeit zu verbreiten. Bis in die 1990er

61 Die Gegenöffentlichkeit des Internetzeitalters hat im Übrigen nichts mit der von Oskar Negt und Alexander Kluge definierten „proletarischen Öffentlichkeit“ zu tun, die sie der „bürgerlichen Öffentlichkeit“ dialektisch gegenüberstellen (Negt/Kluge 1976: 102).

Jahre hinein war diese Möglichkeit beschränkt. Vielfalt in den Massenmedien war nur innerhalb der Massenmedien durch Binnen- oder Außenpluralismus – also durch Vielfalt der Gremienvertreter oder durch die Vielfalt der Anbieter – möglich. Der Gesetzgeber stellte hohe Forderungen an die Vielfaltsicherung, nachdem das Bundesverfassungsgericht die essenzielle Bedeutung der Massenmedien für die Demokratie festgestellt hatte. Ein wichtiges Kriterium dabei war der hohe Aufwand für potenzielle Veranstalter, einen Fernsehsender zu errichten (Hoffmann-Riem 1994).

Diese Hürde entfällt im Internetzeitalter, wo jeder seinen eigenen „Sender“ und interaktiven Rückkanal – ganz im Sinne von Brechts Radiotheorie, dem Paradigma demokratischer Medien – einrichten kann. Jede gesellschaftliche Organisation und Initiative verfügt heute über interaktive Plattformen für die interne und externe Kommunikation. Der Preis dafür ist, dass die Vielzahl der Sender auf keine Gesamtöffentlichkeit trifft, sondern häufig nur noch die eigenen „Followers“ erreicht. So entstehen „persönliche Öffentlichkeiten“ (J.-H. Schmidt 2011), die von anderen kaum noch wahrgenommen werden. „Eine Netzpolitik, die normativ und/oder praktisch auf eine homogene Ideal-Öffentlichkeit setzt, wird daran wohl ebenso scheitern wie ein wiederaufgelegtes Konzept von Gegenöffentlichkeit, das ähnlich homogene Teilpublika unterstellt. Politische Netz-Aktivitäten müssen sich von vornherein auf ‚zerstreute Öffentlichkeiten‘ einstellen“ (Leggewie 2002: 71).

Mit dem Internet ist es für jede noch so kleine Initiative möglich, globale Proteste zu organisieren, wobei unklar ist, wer eigentlich darüber entscheidet, gegen wen oder was die Öffentlichkeit mobilisiert wird und wer diese Macht kontrolliert (Leggewie/Bieber 2001; Bieber 2003 und 2014). Die Grenzen zwischen kritischer Öffentlichkeit und digitalem Mob sind nicht eindeutig. Gerade bei der Nutzung neuer Medien zeigt sich deren Ambivalenz, weil sie sich für nahezu jedes Ziel nutzen lassen. Große technische Netzwerke haben die Tendenz zur Erzeugung gesellschaftlicher Sachzwänge. Es bedarf der politischen Gestaltung, um dieses technikspezifische Moment in gesellschaftlich erwünschte Bahnen zu lenken.

Medien sind ein Instrument, dem sich die Bürger in ihren Rollen als Nutzer, Gestalter, Aktivisten oder Konsumenten für unterschiedliche Zwecke bedienen. Die dominierende Mediennutzung ist allerdings – und das beklagen Generationen von Kulturkritikern – die der Unterhaltung. Zudem dominiert eine „eher passiv-konsumierende als aktiv-gestaltende Haltung zum Netz“ (van Eimeren/Frees 2012: 365). Aber besonders die amerikanische Gegenkultur zeigt, wie man z. B. das Medium Werbung auch für politische Kampagnen nutzen kann. Lutz Hieber (2008: 111) stellt am Beispiel des New Yorker Künstlerkollektivs ACT UP (AIDS Coalition to Unleash Power) fest, dass deren Praktiken „auf der Erkenntnis [basieren], dass man sich der medialen Kommunikation bedienen kann, indem man deren Strukturen nicht bekämpft, sondern diese für die eigenen Ziele nutzt“. Allerdings sei diese

Praxis typisch für die politische Kultur in amerikanischen Metropolen, während sie in Deutschland allein am elitären Kunstverständnis und an der Praxis der Medienaufsicht scheiterte (Hieber 2008: 119).

Die „Zivilgesellschaft“ ist eher Gemeinschaft als Gesellschaft und scheint in vielen Bereichen hinter den Institutionen der Moderne hinterherzuhinken. Das eben ist das Kennzeichen moderner Gesellschaften: Die Gleichzeitigkeit von modernsten Institutionen auf der einen und von Parallelgesellschaften, Schattenökonomien und Subkulturen auf der anderen Seite. Dies sind keineswegs nur Relikte einer überwunden geglaubten traditionellen Gesellschaft. Im Gegenteil: Sie konstituieren sich zum Teil verklärt als Widerstand gegen die Moderne immer wieder neu (Meyer 1989; Kepel 1994). Auch dafür sorgen Kräfte der Zivilgesellschaft. Eine „vitale Bürgergesellschaft [kann] sich nur [...] in einer schon rationalisierten Lebenswelt entfalten. Sonst entstehen populistische Bewegungen, die die verhärteten Traditionsbestände [...] blind verteidigen“ (Habermas 1997: 449).

Zur Zivilgesellschaft gehören auch Schützenvereine, Gangs und selbsternannte Tugendwächter, die gegen alles und jeden einen Shitstorm entfachen, wenn sie es nach ihren eigenen Maßstäben für geboten halten. Es gibt keinen Grund für eine undifferenzierte Verklärung „der“ Zivilgesellschaft. „Wir haben vielmehr anzuerkennen, dass es antidemokratische soziale Bewegungen gab und gibt“ (Rucht 2001: 332). Sie sind die „dunklen Seiten des Sozialkapitals“ (Geißel 2007: 484). Die positive Funktion vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen beruht zu einem erheblichen Teil auf ihrem ehrenamtlichen Engagement im sozialen und kulturellen Bereich. Die größten Organisationen wie etwa die Caritas, die Kirchen oder das Rote Kreuz sind keine NGOs, weil sie eng mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten. Ohne ihre ehrenamtlichen Helfer könnten flächendeckende Angebote z. B. der Alten- und Krankenpflege kaum aufrechterhalten werden. Hier geht es nicht um eine abstrakte Solidarität mit den Opfern der Globalisierung oder um die Mobilisierung virtueller Proteste gegen Banken, sondern um konkrete Hilfe für Hilfsbedürftige, die von den Ehrenamtlichen zum Teil ein hohes Maß an persönlichem Engagement erfordert.

Die Zivilgesellschaft erfährt u. a. von zwei politischen Richtungen eine Idealisierung, die nichts miteinander verbindet: Von linksautonomen und rechtskonservativen Gruppierungen, jeweils repräsentiert durch die Occupy- und Bürgerrechtsbewegung auf der einen und durch die Tea-Party- und christlich fundamentalistischen Bewegungen in den USA auf der anderen Seite. Die einen treffen sich in Bankenvierteln oder bei Weltwirtschaftsgipfeln, um gegen die Globalisierung und den Kapitalismus zu demonstrieren, die anderen vor liberalen Institutionen, um gegen unchristliches und unpatriotisches Verhalten vorzugehen. Beide Flügel berufen sich dabei auf die Werte ihrer jeweiligen Vorstellung von Zivilgesellschaft und sehen in den Instituti-

onen des Staates ihr Feindbild. Auch in Europa gibt es diese Polarisierungen, die sich immer auch im Parteienspektrum finden (Decker 2006).

Staat und Gesellschaft sind – sofern sie auf einem demokratischen Konsens beruhen – nicht die Gegner der Zivilgesellschaft; sie sind vielmehr Partner, die sich wechselseitig stützen. „Anders als in den USA sind deutsche Behörden jedoch schon Jahrzehnte [...] gewohnt, die gut organisierte Zivilgesellschaft bei der Politikumsetzung einzubeziehen“ (van Waarden 1993: 75). Der historische Lernprozess, der sich in den Institutionen des demokratischen Rechtsstaats spiegelt, kann nicht ignoriert werden und zur Disposition stehen – allein schon deshalb, weil hier die Erfahrungen vergangener Zivilgesellschaften im Kampf gegen Absolutismus und Totalitarismus geronnen sind. Die Errichtung einer staatlichen Ordnung, eines Leviathans, war auch eine Folge der Erkenntnis, dass die Zivilgesellschaft vor sich selbst geschützt werden müsse. Die Bedrohung des Einzelnen durch seine Mitmenschen haben u. a. Kant und Hobbes als Begründung dafür gesehen, dass es einer hoheitlichen Herrschaftsgewalt bedürfe (Böckenförde 2006: 355). Auch dies zählt zu den kollektiven Lernprozessen der Gesellschaft, die sich dafür entsprechende Institutionen – Gewaltmonopol, Rechtsstaat, Verfassungen – geschaffen hat. Oft sind es Institutionen des demokratischen Rechtsstaats, die gegen den Widerstand von Teilen der Zivilgesellschaft z. B. die Rechte von Migrant*innen, Asylbewerber*innen oder Tatverdächtigen schützen.

Die Zivilgesellschaft erweist sich in den Demokratien des Westens als stabilisierender Faktor. Es schien nur eine Frage der Zeit, wann auch ihre kritischsten Vertreter vom „System“ integriert würden, und es gehört zur politischen Kultur der Bundesrepublik, dass viele „68er“ heute etablierte Politiker sind. Aber die Zivilgesellschaft birgt immer die Gefahr, dass aus der Distanz zur Politik eine Verachtung der Politik und staatlicher Symbole wird. „Unter der Rubrik ‚nachtraditionale Gemeinschaftsbildungen‘ fallen nicht nur die Bezugsgruppen der Friedensbewegung, sondern auch Jugendbanden oder clanförmig organisierte Sektoren der illegalen Ökonomie“ (Heins 1992: 240). Die Zivilgesellschaft besteht nicht nur aus menschenrechtsbewegten NGOs. So warnt denn auch Colin Crouch davor, „dem Gezerre der Parteien den Rücken zu kehren“ und nur noch auf NGOs und ähnliche Organisationen zu setzen, weil „gerade von der Aufsplitterung der politischen Landschaft in eine Vielzahl von NGOs, Bürgerinitiativen und Lobbys die Reichen und Mächtigen systematisch in einem Ausmaß profitieren, das in einer Zeit, in der Politik noch von Parteien dominiert wurde, die relativ klar abgegrenzte Wählergruppen repräsentieren, undenkbar gewesen wäre“ (Crouch 2008: 141). Die Zivilgesellschaft kann sich also selbst im Wege stehen.

Einige ihrer Akteure scheinen die Demokratie jedes Mal neu zu erfinden, etwa wenn sie über den Sinn von Hierarchien, Arbeitsteilung oder Repräsentativität debattieren. Die Diskurse darüber sowie die über Revolution, Freiheit und Menschenrechte wurden spätestens seit der Aufklärung geführt. In

Deutschland wurden deren Ideen von kritischen Publizisten wie Heinrich Heine, Georg Forster und Karl Marx aufgegriffen, die ganz andere Formen der Repression zu spüren bekamen als virtuelle Zugangssperren. Es ist kein Fortschritt, wenn einige Gruppierungen zweihundert Jahre nach Rousseau die direkte Demokratie wiederentdecken, die es nun endlich mit Twitter und anderen sozialen Medien umzusetzen gelte – als hätte es nie Diskurse über die Rolle der Medien⁶² oder die Funktionen repräsentativer Strukturen gegeben. Die Sozialwissenschaften und die Staatsrechtslehre haben in vielen Diskursen zu allen diesen Fragen Antworten vorgeschlagen. So kontrovers diese auch ausfallen, so sicher kann man auch von einer konsensfähigen Basis ausgehen. Schließlich ist auch die Politikwissenschaft eine Institution, in der sich Lernprozesse verfestigt haben. In vielen Fällen, so scheint es, hinkt die Zivilgesellschaft hinter den aus vielen Lernprozessen geronnenen Institutionen hinterher.

3.9.2 Neue Ehrenamtlichkeit

Die aus den Vereinigten Staaten stammenden Diskussionen über den Kommunitarismus (Etzioni 1995; Reese-Schäfer 1996; Foley/Edwards 1996) und über das Schwinden des „sozialen Kapitals“ (Putnam 1995) sowie die Diskussionen über die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft (Greiffenhagen 1997; Behrens 1999; Evers 2000) haben das Ehrenamt in den Mittelpunkt des Interesses gestellt. Unabhängig von der amerikanischen Kommunitarismusdebatte hat das Ehrenamt in Deutschland eine lange Tradition. Viele Bereiche der Gesellschaft wie Jugendarbeit, Gesundheitswesen, Pflege, Sport, Kultur wären ohne ehrenamtliches Engagement nicht denkbar. Aus vielen zunächst ehrenamtlich geführten Vereinen im 19. Jahrhundert gingen Organisationen hervor, die heute nicht nur bedeutsame politische Akteure sind, die in Kooperation mit der Politik Ziele definieren und sich bei deren Umsetzung beteiligen, sondern auch Stützen des gesellschaftlichen Zusammenhalts: Zum einen garantieren ehrenamtliche Organisationen Leistungen, die andernfalls nicht erbracht werden können, und zum anderen leistet das freiwillige Engagement einen Beitrag zur Bildung des sozialen Kapitals einer Gesellschaft. Wenn die Rekrutierung ehrenamtlicher Mitarbeiter nicht gesichert ist, drohen z. B. Lücken im Angebot sozialer Dienste. Dies ist auch der Zusammenhang zwischen der Kommunitarismuskommunikation und der über die Staatsaufgaben.

62 „Die Nutzung sozialer Medien führt nicht automatisch zu mehr Deliberation oder Partizipation in der Demokratie. [...] Soziale Medien operieren aber nicht im sozialen Vakuum und liefern keine einfachen Lösungen für die Probleme der Demokratie“ (Kneuer/Richter 2015: 29).

Ehrenamtliches Engagement verhält sich komplementär zu staatlichen Dienstleistungen: Je mehr ehrenamtlich Engagierte es gibt, umso mehr kann sich die öffentliche Hand aus der Verantwortung für das Vorhalten von sozialen oder kulturellen Diensten zurückziehen. Aus diesem Zusammenhang heraus lässt sich die Konsequenz ziehen, dass die Gewinnung von Ehrenamtlichen im Interesse des Staates liegen muss, weil dies seinen Rückzug aus der sozialen und politischen Verantwortung erleichtert. Das Hauptmotiv für den Rückzug des Staates ist die Lage der öffentlichen Haushalte. Daneben spielt aber auch das Motiv eine Rolle, dass der Zivilgesellschaft und ihren Akteuren mehr Raum und Verantwortung für die Gestaltung ihrer Lebenswelten gegeben werden soll. Aus der haushaltspolitischen Not könnte somit eine zivilgesellschaftliche Tugend werden. So spricht der Beigeordnete des Kulturausschusses des Deutschen Städtetages 1997, Bernd Meyer, von einer „Überforderung kommunaler Leistungsfähigkeit“ und regt eine Neuorientierung der Kulturpolitik an, die „weg von Versorgungs- und Fürsorgeansprüchen hin zu mehr Mitverantwortung, Mitwirkung und Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger führt“ (Blumenreich o. J.: 8). In der „Hanauer Erklärung zu Kulturpolitik und Bürgerengagement“ (1997) wird ausdrücklich erwünscht, dass öffentliche Kultureinrichtungen die ehrenamtliche Mitarbeit von Bürgern suchen und fördern sollen (Blumenreich o. J.: 9).

Ehrenamtlichkeit ist global verbreitet und konkretisiert sich in unterschiedlichen nationalstaatlichen Strukturen und politischen Kulturen (Pankoke/Rohe 1999). Wo es einen entwickelten Sozialstaat gibt, erscheint die Diskussion über den Kommunitarismus wie alter Wein in neuen Schläuchen, weil ehrenamtliches Engagement und Sozialstaat in Deutschland schon immer in einem wechselseitig voneinander abhängigen Verhältnis zueinander standen. Auch das aus der katholischen Soziallehre stammende Subsidiaritätsprinzip, wonach die nächsthöhere soziale Einheit erst dann hilft, wenn dies die kleinere Einheit – sei es eine Familie oder Gemeinde – nicht mehr aus eigener Kraft schafft, hat in Deutschland eine lange Tradition und ist bis heute eines der Leitbilder der Sozialpolitik geblieben. Insofern gab es schon immer eine Zivilgesellschaft. So wie der Sozialstaat das ehrenamtliche Engagement braucht, so braucht umgekehrt das ehrenamtliche Engagement die Strukturen des Sozialstaates (von Trott zu Solz 1999).

Kritiker des Sozialstaats haben darauf hingewiesen, dass der Sozialstaat seine eigene Klientel schaffe und die Menschen in eine Abhängigkeit von staatlichen Leistungen bringe. Helmut Schelsky (1978), Ralf Dahrendorf (1981) u. a. haben auf die negativen Folgen des Sozialstaats wie Bürokratisierung und Gängelung der Bürger hingewiesen. Ein gemeinsamer Nenner der Sozialstaatskritik ist die Behauptung einer Entmündigung der Bürger durch stetig wachsende Bürokratien. Dieser (konservativen) Sozialstaatskritik wurde das Argument entgegengehalten, dass der Sozialstaat durch die Abschaffung der Klassengegensätze eine gesellschaftliche Stabilität geschaffen

habe, die die Grundlage für die Akzeptanz der Marktwirtschaft sei (Hartwich 1998: 108). Das Argument der entmündigten Sozialstaatsklientel taucht heute in anderer Form wieder auf, wenn darauf verwiesen wird, dass sich die Bürger an staatliche Leistungen so gewöhnt hätten, dass sie gar nicht erst über die Möglichkeit der Eigenverantwortlichkeit und der Selbsthilfe nachdächten. Dem als allzuständig wahrgenommenen Staat werde von den Bürgern eine Allkompetenz zugeschrieben, die dieser nicht nur aus finanziellen Gründen nicht erfüllen könne.

In Staaten wie den USA, wo eine völlig andere politische Kultur herrscht, wird der Appell an freiwilliges Engagement anders wahrgenommen (Cohen/Rogers 1994; Hunter 1997).⁶³ Mangels ausgebauter staatlicher Strukturen in vielen sozialen Bereichen konnte sich ein breites Netz vorwiegend kommunaler Netzwerke an Hilfsfonds und -einrichtungen entfalten, die sich aus privaten Spenden finanzieren. Diese amerikanische Kultur von Stiften und *volunteering* wird heute immer mehr zum Vorbild auch für europäische Staaten. Die Frage ist, wie sich die Stärkung der Zivilgesellschaft unter den Bedingungen einer spezifischen politischen Kultur und innerhalb ausgebauter sozialstaatlicher Strukturen erreichen lässt.

Ehrenamtliches Engagement wird vom Staat aus zwei Gründen begrüßt und gefördert: Zum einen leistet der Staat damit einen Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft (und damit der Demokratie) und zum anderen lassen sich dadurch Sparpotenziale realisieren. Wenn Bürger z. B. Hilfs- und Betreuungsangebote selbst organisieren, braucht der Staat dafür nicht mehr entsprechende Kapazitäten vorzuhalten. Die Forderung nach einer Stärkung der Zivilgesellschaft und vor allem des Ehrenamtes bedeutet also auch, dass staatliche Leistungen zurückgenommen werden könnten: Die Planstelle in einem städtischen Museum fällt z. B. zugunsten eines „ehrenamtlich“ tätigen Ruheständlers weg. Bis zu einem gewissen Grad besteht daher die Gefahr, dass mit dem Ausbau der Zivilgesellschaft nichts anderes gemeint ist, als soziale Infrastrukturen abzubauen: Was als Entbürokratisierung begrüßt wird, erweist sich in einem anderen Licht als Abbau staatlicher Daseinsvorsorge.

Das Ehrenamt ist in einer Gesellschaft, in der der Stellenwert von Erwerbsarbeit abnimmt, eine wichtiger werdende Quelle für die individuelle Identitätsbildung. Die Bereitschaft, sich für ein Ehrenamt zur Verfügung zu stellen, hängt von der erlernten Qualifikation und von dem ausgeübten Beruf ab. Je sicherer der berufliche Status ist, umso größer ist auch die Bereitschaft,

63 Bereits die Autoren der amerikanischen Verfassung setzten „ein gewisses Maß an politischer Tugendhaftigkeit der Bürger voraus, insbesondere derjenigen, die den Entscheidungsprozeß organisierten und Gemeinwohl und private Interessen definierten. Die Bereitschaft zu Interessenvertretung in freier öffentlicher Debatte und zur tugendhaften Respektierung des Rechts anderer und zur Unterordnung unter das Gemeinwohl machten den vorbildlichen amerikanischen Bürger aus“ (Adams/Adams 1994: lxxxvii).

sich ehrenamtlich zu engagieren. Dies hat den Nebeneffekt, dass die im Beruf erlernten Kompetenzen für das Ehrenamt genutzt werden können. Wenn es den sozialen Diensten, Initiativen und Verbänden nicht mehr gelingt, Ehrenamtliche für ihre Arbeit zu gewinnen, müssten wesentliche Bereiche der Krankenpflege, der Jugendarbeit, des Sports, der Kultur und viele andere ihre Tätigkeit einschränken. Deshalb müssen Anzeichen alarmieren, dass sich die Motive der Bürger für ein ehrenamtliches Engagement in den letzten Jahren gewandelt haben. Man spricht von der „neuen Ehrenamtlichkeit“ (Heinze/Schmid/Strünck 1999: 193). Diese neue Ehrenamtlichkeit ist nicht mehr wie die traditionelle Ehrenamtlichkeit dadurch charakterisiert, dass man sich aus traditionellen Motiven heraus, seien sie religiöser oder weltanschaulicher Art, engagiert. In der neuen Ehrenamtlichkeit stehen eher individuelle Motive für das Engagement im Vordergrund: Der Einzelne engagiert sich, weil es im Augenblick zu seiner Lebensplanung passt und mit seinem Lebensstil kompatibel ist. Für die Organisationen, die von der Rekrutierung Ehrenamtlicher leben, hat das zwei Konsequenzen:

- Um neue Ehrenamtliche zu gewinnen, müssen andere Motivationen geweckt und angesprochen werden.
- Die längerfristige Planung wird mit „neuen“ Ehrenamtlichen schwieriger.

Was aber sind die „neuen“ Ehrenamtlichen und wie groß ist ihr Potenzial? Als Indikatoren für das soziale Kapital in Deutschland werden beeindruckende Mitgliederzahlen einer vielfältigen Verbände- und Initiativenlandschaft genannt, die sich sehr unterschiedlich und geschlechtsspezifisch auf die einzelnen gesellschaftlichen Bereiche verteilen (BMFSFJ 2010: 14 ff.). Trotz umfassender Aktivitäten von Politik und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist die Reichweite des ehrenamtlichen Engagements zwischen 2004 und 2009 nicht mehr gestiegen. „Dass dennoch das Niveau des freiwilligen Engagements seit 2004 gehalten werden konnte, zeigt die Stärke des Trends der Entfaltung der Zivilgesellschaft auch unter schwierigen gesellschaftlichen Bedingungen. Angetrieben wird diese Entwicklung vor allem durch das weiter steigende Bildungsniveau der Bevölkerung sowie durch die Aufwertung der Öffentlichkeit im Lebensstil vieler Menschen, besonders der älteren Generation. Der Trend zur Zivilgesellschaft ordnet sich damit organisch in den allgemeinen, säkularen Trend der gesellschaftlichen Modernisierung ein“ (BMFSFJ 2010: 21).

Von der beeindruckenden Quantität des Ehrenamtes lässt sich nicht unbedingt auf die Qualität des zivilgesellschaftlichen Engagements schließen. Es bleibt ein Desiderat, welches soziale Kapital sich wirklich hinter den beeindruckenden Mitgliederzahlen verbirgt. Der von der Verbändeforschung diagnostizierte Trend zur Dienstleistungs- und Nutzenorientierung von Mitgliedern reicht dafür nicht aus.

Das deutsche Sozialstaatsmodell hat im Unterschied zu den USA dazu geführt, dass sich eine Einstellung verfestigt hat, die davon ausgeht, dass „der Staat“ alles regle. Auch der Hinweis, dass man als Steuerzahler ja schon für alles bezahlt habe, fördert nicht gerade die Bereitschaft, sich ehrenamtlich zu engagieren. Weil es in den USA keinen Sozialstaat in unserem Sinne gibt, ist dort eine Kultur des Stiftens und der Nachbarschaftshilfe entstanden. Aber auch der ausgebaute Sozialstaat lebt von Ehrenamtlichen. Wenn wie bei Arbeitslosen die Erwerbsarbeit als Quelle der Sicherung des Lebensunterhalts wegfällt, sinkt auch die Bereitschaft zu ehrenamtlicher Tätigkeit. Ehrenamtliches Engagement ist eher eine Angelegenheit des gesicherten Mittelstandes.

Zu den gesellschaftlichen Trends gehört auch der Mitgliederschwund in Parteien, Kirchen und Gewerkschaften. Diese und andere Großorganisationen wurden auf der Basis einer gemeinsamen Interessenlage gegründet. Ihre Mitglieder standen solidarisch zusammen und bildeten ein großes Reservoir zur Rekrutierung von Ehrenamtlichen. Aus der Industriegesellschaft mit ihren voneinander relativ abgegrenzten sozialen Schichten und Klassen wurde die postindustrielle Gesellschaft mit immer mehr soziokulturellen Milieus und individuellen Lebensstilen. Wer heute Ehrenamtliche gewinnen will, muss daher weniger an die Solidarität mit Menschen aus der gleichen Schicht appellieren, sondern die Chancen darstellen, sich in der ehrenamtlichen Arbeit selbst zu verwirklichen. Der Wandel in den Motiven zum Engagement hat auch Konsequenzen für die Struktur zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die in den großen Organisationen des Sozialwesens üblichen hierarchischen Strukturen sehen insbesondere jüngere Mitglieder als mögliches Hindernis für ein ehrenamtliches Engagement. Was dagegen geschätzt wird, sind flache Hierarchien in einer offenen Organisationskultur, bei der die Möglichkeit zur Mitgestaltung gesehen wird.

Die Politik könnte zur Stärkung des Ehrenamtes und der Zivilgesellschaft z. B. Initiativen der Selbsthilfebewegung mehr institutionelle Mitgestaltungsmöglichkeiten und Anhörungsrechte bei der Novellierung und Ausführung von Gesetzen einräumen. Das würde nicht ohne Konflikte mit den etablierten Verbänden gehen, die die Selbsthilfebewegung gelegentlich als Konkurrenz sehen. Die verschiedenen Kooperationsbeziehungen zwischen der Administration und den Verbänden sind mehr oder weniger formalisiert: durch Anhörungsrechte und Vertretungen in Gremien und Ausschüssen. Diese Symbiose von Verwaltung und Verbänden hat sich zu Politiknetzwerken verfestigt, die für diejenigen, die nicht in diesem Netzwerk integriert sind, nicht transparent sind. Neue soziale Bewegungen haben daher das Problem, sich gegen diese etablierten Beziehungen durchzusetzen. Das gelingt in der Regel nur mit politischem Druck. Erst wenn die Politik erkennt, dass auch andere Bürgerinitiativen oder Selbsthilfegruppen einen berechtigten Anspruch auf Vertretung ihrer Interessen haben, öffnen sich diese etablierten Netzwerke den neuen Akteuren. Weil sich damit das politische Gewicht der

oft mit einem Alleinvertretungsanspruch auftretenden etablierten Verbände mindert, sehen diese die „neuen“ sozialen Bewegungen eher als eine Konkurrenz um die Ressourcen Aufmerksamkeit, Einfluss und auch finanzielle Zuwendungen. Je mehr sich die Verwaltung diesen neuen Bewegungen öffnete, umso größer dürfte auch der Anreiz für Bürger sein, sich jenseits bestehender Großorganisationen zu engagieren.

3.10 Organisierte Interessen und Lobbyismus

3.10.1 Verbände als Ausdruck der pluralistischen Zivilgesellschaft

Die Entstehung organisierter Interessen ist eine Folge der sozialen Differenzierung und des sozioökonomischen Strukturwandels. Der Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft war von Entwicklungen wie der Entstehung zweier antagonistischer Klassen (beschrieben von Karl Marx), Rationalisierung (Max Weber) und Vermassung (Ortega y Gasset; Gustave le Bon) begleitet. Die zunehmende gesellschaftliche Arbeitsteilung (Émile Durkheim) brachte neue Berufe, soziale Schichten und Milieus hervor, die sich in Vereinen und Verbänden organisierten. Der Strukturwandel zeigte sich auch im Spektrum der politischen Parteien. In allen Industrienationen des 19. Jahrhunderts gab es konservative, sozialistische, katholische, kommunistische, sozialdemokratische, liberale und nationalistische Parteien, die sich trotz aller Gemeinsamkeiten an den jeweiligen nationalen Besonderheiten orientierten. Hinzu kamen unterschiedliche Flügel innerhalb dieser Parteien – insgesamt eine recht große Vielfalt an organisierten Interessen. Wie die zivilgesellschaftlichen Vereine sind auch die Parteien in bestimmten sozioökonomischen Milieus verwurzelt. Vereine, Verbände und organisierte Interessen bilden neben den Parteien die intermediäre Struktur demokratischer Gesellschaften und sind zwischen der Privatsphäre der Bürger und dem politischen System angesiedelt (Rucht 1991 und 1994). Die Vielzahl und Vielfalt von Vereinen ist ein lebendiger Ausdruck des Pluralismus in einer demokratischen Gesellschaft.

Diese Vielfalt organisierter Interessen ist in die staatlichen Strukturen eingebettet. Zwischen Verbänden und Parteien gibt es enge Verbindungen auf allen Ebenen. Parteien brauchen die Verbände bei der Organisation von Mehrheiten, und die Verbände brauchen die Parteien zur Durchsetzung ihrer Ziele. Verbandsmitglieder und -funktionäre sind fast immer auch in einer Partei engagiert. Viele Verbände leben in einer mehr oder weniger engen Symbiose mit Institutionen des politisch-administrativen Systems. Das zeigt sich in den zahlreichen Beziehungen zu Ministerien und Parlamenten. Bei jeder Gesetzgebung werden die organisierten Interessen des jeweiligen Poli-

tikbereichs eingebunden. Die Korporatismusforschung beschreibt diese Verbindungen zwischen Staat und Verbänden als einen Tausch von Expertise und Implementationshilfe gegen Beteiligungs- und Autonomierechte.

Die verschiedenen gesellschaftlichen Spaltungen konkretisieren sich in der Institutionalisierung entsprechender Interessenvertretungen, die über die Medien um die Ressourcen Aufmerksamkeit und Deutungsmacht kämpfen. Die politisch bedeutsamste Folge neuer Cleavages ist das Entstehen neuer Parteien wie z. B. der Grünen und der Piraten. Die Tatsache, dass die moderne Gesellschaft immer ein Nebeneinander von zeitgemäßen und unzeitgemäßen Elementen ist, erklärt auch, warum traditionelle Verbände wie etwa Gesangsvereine und neue soziale Bewegungen zur selben Zeit am selben Ort existieren. Beide sind organisierte Interessen und als kollektive Akteure Teile der vielfältigen Zivilgesellschaft.

Der Diskurs in Wissenschaft und Publizistik über den Lobbyismus ist durch das Bild einer illegitimen Einflussnahme von organisierten Interessen auf die Politik geprägt. Spektakuläre Fälle wie der des Waffenlobbyisten Karlheinz Schreiber oder die Beschäftigung von Mitarbeitern großer Konzerne in Ministerien scheinen das Bild vom Lobbyismus als eines schmutzigen Geschäfts zu bestätigen. Aber auch die Vertreter der Zivilgesellschaft und von Nichtregierungsorganisationen betreiben Interessenvertretung, beschäftigen Lobbyisten und vertrauen nicht nur auf die stille Macht des besseren Arguments. Wer Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen will, muss nicht nur die Strukturen und Rationalität politischer Institutionen und Akteure kennen, sondern auch die Funktionsweise zielgerichteter Kommunikation. Es ist daher nur konsequent, wenn die Fragen, wann was von wem und wie lanciert werden soll, professionellen Experten überlassen wird. Zu deren Professionalität gehört auch, gegenüber den Inhalten neutral zu sein; entscheidend sind einzig Aspekte der optimalen Kommunikation. Ob z. B. eine EU-Richtlinie zur Regulierung gentechnisch veränderter Lebensmittel großzügig oder enger gefasst werden soll, ist zwar für die von dieser Richtlinie betroffenen Interessen wichtig, aber nicht für den Lobbyisten, der sich im Auftrag einer dieser organisierten Interessen beauftragen lässt. Lobbyismus und Interessenvertretung sind Dienstleistungen, die auf dem Markt von Agenturen oder von Kanzleien, die Lobbying zu ihrem Portfolio zählen, angeboten wird.

Diese Professionalisierung externer Dienstleister steht im Wettbewerb mit internen Lobbyisten – haupt- oder ehrenamtlich tätigen Funktionären organisierter Interessen. Im Unterschied zu externen Lobbyisten sind sie weniger Experten für die Technik der Kommunikation und das Handwerk des Lobbying (Schwalba-Hoth 2001; Stoiber et al. 2007). Dafür verfügen sie über eine Expertise in ihren eigenen Angelegenheiten: Sie wissen, wofür sie sich einsetzen. Viele Verbandsfunktionäre neigen dazu, dass sie ihre Expertise für ausreichend halten, um die Politik von ihren Anliegen zu überzeugen. Den-

noch gehört politische Kommunikation zum Profil von Verbandsfunktionären (Steiner/Jarren 2009). Vertreter großer Organisationen etwa von Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbänden werden entsprechend geschult und nicht zuletzt auch wegen ihrer kommunikativen Kompetenz in entsprechende Ämter gewählt.

Aus der Sicht der Regierung ist Lobbyismus eine Form der Interessenvertretung. Wenn z. B. ein Gesetzentwurf oder die Schaffung eines Förderprogramms bestimmte Interessen berührt, dann werden diese Interessen frühzeitig eingebunden. Regierung und „interessierte Kreise“ arbeiten bei allen Regierungsvorhaben eng zusammen. Oft geht die Initiative für einen Gesetzentwurf oder zur Auflage eines Förderprogramms von einem Netzwerk organisierter Interessen aus und wird an die Politik herangetragen. Dabei sind oft Fachbeamte der Regierung und auch Abgeordnete eingebunden.

Zum Lobbying gehört auch, die richtigen Parlamentarier anzusprechen. Das können z. B. Vorsitzende der zuständigen Arbeitskreise oder Ausschüsse sein. Bei wichtigen Anliegen wendet sich der Lobbyist zusätzlich an die Fraktions- oder Parteispitzen, die das Anliegen über die Regierungsmitglieder in die Ministerien einbringen. Die Arbeitsebene ist damit von zwei Seiten mit einem Anliegen konfrontiert: Von „oben“ kommt die Erwartung einer Lösung des Problems in Sinne der Regierung und von „unten“ – also vom Politiknetzwerk oder von den Lobbyisten – kommt die Erwartung, im Sinne der betroffenen Interessen zu handeln. Zugleich wird vonseiten der Medien Druck aufgebaut, das Problem zu lösen. Aus der Sicht der Administration ist es unerheblich, ob dieser Druck von professionellen Lobbyisten oder von Funktionären ausgeht. Die Arbeitsebene muss in jedem Fall mit diesen Erwartungen umgehen und die organisierten Interessen einbinden, da andernfalls das Vorhaben auf der politischen Ebene z. B. durch Uneinigkeit der Regierungsfractionen scheitern könnte. Den Lobbyisten geht es nicht immer um Maximalforderungen, sondern um eine weichere oder härtere und um eine konkretere oder abstraktere Formulierung in einem Gesetz, die ihnen größere Spielräume für ihre Anliegen lässt. Oft geht es ihnen auch um die Vermeidung von wahrgenommenen oder tatsächlichen Wettbewerbsnachteilen für ihre Klientel: Warum sollen wir strengere Umweltstandards erfüllen, wenn sich in China, Indien oder Russland kein Mensch darum kümmert?

Bei der gängigen Kritik am Lobbyismus wird die Illegitimität der Einflussnahme unterstellt. In einer pluralistischen Gesellschaft gibt es eine Vielfalt von Vorstellungen über das Gemeinwohl. Weshalb soll der Vertreter eines Konzerns weniger legitime Anliegen vertreten als der einer Bürgerinitiative, zumal nicht nur die Shareholder ein Interesse an ihrem Unternehmen haben, sondern auch die jeweiligen Beschäftigten und Standorte. Der Diskurs über Lobbyismus geht zudem von einem basisdemokratischen Verständnis von Demokratie aus. Angesichts der Realität einer repräsentativen Verhandlungsdemokratie kann Interessenvertretung für ein direktdemokratisches

Demokratieverständnis nur negativ konnotiert sein. Statt eines Wettbewerbs der Ideen und eines pluralistischen Diskurses über politische Lösungen im Rahmen bestehender Institutionen scheint das direktdemokratische Verständnis von Demokratie immer schon zu wissen, was das Beste für die Gesellschaft ist. Langwierigen Verhandlungen und Kompromisse stehen dem vermeintlichen *one best way* eines politischen Problems immer im Wege. Auch die Frage nach der Legitimationsbasis einiger NGOs, die das Gemeinwohl zu vertreten beanspruchen, bleibt unklar. Oft sind diese Basis und das Eigeninteresse am Erhalt der Definitionsmacht ähnlich wie die von gewöhnlichen Lobbyisten, die aber keinen Hehl daraus machen, für wen sie sprechen.

Kritik am Lobbyismus gibt es auch in der Korporatismusdiskussion. Gut organisierte Spezialinteressen haben demnach immer einen Vorteil gegenüber Allgemeininteressen. Dieses eherne Gesetz des Verbändeeinflusses – je allgemeiner das Interesse, umso schwieriger seine Durchsetzung – muss angesichts des Strukturwandels der Verbändelandschaft in Frage gestellt werden. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts entstanden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mit dem Anspruch, statt partikularer gesamtgesellschaftliche Interessen zu vertreten (Ottaway 2001; Heins 2002). In ihrer Selbstbeschreibung sehen sie sich als die eigentlichen Akteure der Zivilgesellschaft. Die Sozialwissenschaften neigen dazu, diese Gruppierungen stärker zu gewichten als die traditionellen Verbände, obwohl z. B. der ADAC (18,9 Millionen Mitglieder), der Deutsche Olympische Sportbund (27 Millionen Mitglieder) oder der Deutsche Fußballbund DFB (6,8 Millionen Mitglieder) wesentlich mehr Mitglieder haben (Stand jeweils 2014).

Aber auch jeder andere Verband sieht sich als Vertreter des Allgemeinwohls (Mayntz 1992). Dieses Argument ist durch die Tatsache der arbeitsteilig strukturierten Gesellschaft durchaus plausibel. Die Gesellschaft ist auf die spezifischen Leistungen ihrer Institutionen, Infrastrukturen und Leistungsbereiche angewiesen. Der Streik kleiner Berufsgruppen wie der Fluglotsen oder Lokführer trifft die gesamte Gesellschaft und nicht nur das Subsystem Verkehr. Insofern kann jede noch so kleine Funktionsgruppe, die für die Erfüllung spezifischer Leistungen verantwortlich ist, behaupten, dass ihr Beitrag auch dem Gemeinwohl diene. Die Grenzen zwischen Allgemeinwohl und „egoistischen“ Verbandsinteressen sind ebenso fließend wie die zwischen Selbstbild und objektiver Funktion der organisierten Interessen.

NGOs haben ihre Medienarbeit längst professionalisiert und nutzen sie ebenso strategisch wie klassische Lobbyisten. Herfried Münkler (2002: 171) erkennt im Selbstbild der NGOs

„infolge der Kombination von Sachwissen und Medienkompetenz starke aristokratische Züge“ und stellt fest, dass „es auf nationaler wie internationaler Ebene den Aktivisten der NGOs gelungen [ist], durch spektakuläre Aktionen, die zumeist eigens für die audiovisuellen Medien inszeniert werden, im politischen Agenda-Setting die Oberhand zu gewinnen und dabei die klassischen Institutionen der parlamentarischen Demokratie,

vom Parlament bis zur Regierung, in oft nur noch reagierende Mitspieler zu verwandeln“.

Aus der Sicht der EU-Kommission werden NGOs z. B. auch als eine Legitimationsressource gesehen: „Was gegenwärtig in Brüssel unter dem Schlagwort der zivilgesellschaftlichen Partizipation passiert, ist paradoxerweise kein Ausbau input-orientierter Legitimation, vielmehr wird durch die Struktur der europäischen Interessenpolitik bestenfalls die Output-Leistung des EU-Apparates durch die Bereitstellung von Experten seitens der Interessengruppen erreicht“ (Freise 2008: 23). Dennoch sehen sich NGO-Politiker als „eine alternative politische Elite“, die sich „den Luxus eines eng fokussierten Gestaltungswillens“ leisten und keine „faulen Kompromisse“ vertreten müssen (Frantz 2010: 266). Sie setzen alles auf die moralische Dimension ihres Anliegens und riskieren damit, dass sie mit ihren kompromisslosen Maximalforderungen die Logik der Verhandlungsdemokratie verfehlen. Immerhin hat diese Strategie auch Teilerfolge erzielt. Aber die Öffentlichkeit stumpft mehr und mehr ab, wenn von der Politik immer wieder sofortiges Handeln gefordert wird und die anderenfalls drohenden Katastrophen nicht eintreten.

Die Zivilgesellschaft und die neuen sozialen Bewegungen sind längst etablierte politische Faktoren. Zur Zivilgesellschaft gehören aber nicht nur menschenrechtsbewegte Gruppierungen,⁶⁴ sondern auch rechtspopulistische Szenen und Subkulturen (Decker 2006). Die Reduktion von Zivilgesellschaft auf „die Guten“ verfehlt den heterogenen Charakter der modernen Gesellschaft, die immer eine Mischung aus fortschrittlichen und konservativen Elementen ist, die sich auch im Parteien- und Verbändespektrum wiederfinden.

3.10.2 Der Umgang mit Lobbyisten in der Regierung

Wenn ein Lobbyist um ein Gespräch mit einem Minister bittet, fordert das Ministerbüro von der Arbeitsebene ein Votum, ob diesem Gesprächswunsch entsprochen werden soll. Falls dies der Fall ist, erhält die Arbeitsebene vom Ministerbüro den Auftrag, dieses Gespräch vorzubereiten. Dazu gehören ein Gesprächsführungsvermerk, Informationen zu den Gesprächspartnern und

64 Selbst die scheinbar über jeden Zweifel erhabenen und nur humanitären Zielen verpflichteten Organisationen werden von der Realität eingeholt: „Die Kultur der humanitären Zusammenarbeit wurde durch eine Kultur des Wettbewerbs ersetzt. Alexander Cooley und James Ron weisen auf das ‚Gerangel‘ um Ressourcen hin, das die Prioritäten und Programme der humanitären Organisationen bestimmt – öffentliche und private Ressourcen, große und kleine, religiöse und säkulare. Das Ergebnis ist eine ‚Vertragskultur‘, die für die humanitäre Seele ‚zutiefst zerstörerisch‘ ist“ (Weiss 2015: 76). Bei einer globalen Bilanzsumme von rund 18 bis 20 Milliarden US-Dollar spricht Naomi Klein in diesem Zusammenhang von „Katastrophen-Kapitalismus (zit. nach Weiss 2015: 76).

ihrer Organisation sowie zu den Anliegen. Bei der Auswahl der Gesprächspartner seitens der Regierung spielen deren fachliche Kompetenz sowie die Anzahl und Position der Gesprächspartner eine Rolle. Abweichend von diesem Verfahren gibt es Entscheidungen der Hausspitze, dass sie dem Gesprächswunsch in jedem Fall entsprechen möchte. Es gibt auch Gesprächswünsche, die man kaum ablehnen kann, wie etwa den Wunsch eines neuen Vorstandsvorsitzenden, sich beim Regierungschef oder „seinem“ Ressortminister vorzustellen. Sollte dennoch ein Vorstand keinen Termin bei einem Regierungsmitglied bekommen, ist das ein Zeichen für gestörte Beziehungen.

Auch bei Vier-Augen-Gesprächen ist oft ein Mitarbeiter aus dem Ministerbüro dabei, der das Gespräch in einem Vermerk festhält und gegebenenfalls Arbeitsaufträge an die Arbeitsebenen weitergibt. Auch die Lobbyisten werden häufig von anderen Personen begleitet, die ähnliche Aufgaben haben wie die Begleiter des Ressortchefs. Es ist nicht unüblich, dass nach dem Gespräch die jeweiligen Arbeitsebenen über die Themen weitersprechen, zumal ein Ergebnis derartiger Gespräche darin besteht, weiter „im Gespräch“ zu bleiben und sich über bestimmte Themen auszutauschen. Spätestens hier sind die Experten wieder unter sich, die sich häufig bereits aus einem der themenspezifischen Politiknetzwerke kennen. Es ist daher nicht ungewöhnlich, wenn sich die Vertreter der Arbeitsebene beider Seiten kennen und ihre jeweiligen Chefs zum Teil gemeinsam vorbereiten, indem z. B. die Gesprächsthemen abgesprochen oder einzelne Punkte vorab geklärt werden. Dennoch sind die eigentlichen Vorbereitungen (die „Mappen“), die dem Minister an die Hand gegeben werden, vertraulich.

Der wichtigste und umfangreichste Teil ist die Darstellung des zu erwartenden Petitums und der Stellung der Regierung dazu. Diese Vorbereitung wird vom federführenden Referat in Abstimmung mit anderen Referaten auf dem Dienstweg der Hausspitze zugeleitet. Zu jedem der einzelnen Punkte des Gesprächs gibt es eine Analyse (Was wird überhaupt gefordert?), eine Bewertung (Wie stehen wir dazu? Welche politischen und finanziellen Konsequenzen hätte das für die Regierung?) und eine Empfehlung, wie sich die Hausspitze dazu verhalten soll (Ablehnung, wohlwollende Prüfung, Zustimmung). Das Pro und Contra bestimmter Positionen werden dargestellt und noch einmal schlagwortartig zusammengefasst. Eine Vorbereitungsmappe kann sehr umfangreich sein, und es ist zu berücksichtigen, dass der Minister dies alles vorher lesen und noch Gelegenheit für Rückfragen haben muss. Bei dem Votum für die Hausspitze werden vor allem Bezüge zur bisherigen Linie und zu den Aussagen im Koalitionsvertrag und/oder in den Regierungserklärungen hergestellt.

Der Gesprächsbedarf kann sehr kurzfristig sein, wenn sich ein Unternehmen oder eine Branche durch eine politische Maßnahme unmittelbar betroffen sieht. Ein Gesprächswunsch kann aber auch nur dem Kennenlernen und Austausch über die Einschätzung der politischen Großwetterlage bestehen.

Typische Anlässe sind z. B. die Antrittsbesuche neuer Vorstandsvorsitzender, Universitätspräsidenten u. a. Hier haben beide Seiten ein Interesse am gegenseitigen Kennenlernen. Dennoch wird bei diesen Terminen auch über die jeweiligen Interessen geredet und auch diese Gespräche werden von den Fach- und Organisationsreferaten eines Ressorts vorbereitet.

Es gibt Gründe, weshalb die Arbeitsebene von einem Gespräch abrät: Das ist der Fall, wenn es offensichtlich nichts zu besprechen gibt und es dem Lobbyisten nur darum geht, sich ins Gespräch zu bringen, und mit einem gemeinsamen Foto mit dem Minister seiner Klientel zeigen will, dass er Zugang zu wichtigen Politikern hat. Ablehnungsgründe sind vereinzelt auch laufende Verfahren in einem Gerichtsprozess (wenn z. B. das betreffende Unternehmen gerade im Visier der Kartellbehörden ist), ein schlechtes Image in der Presse (wenn das Unternehmen gerade für die Praktiken steht, die die Regierung zuvor angeprangert hat) oder wenn unklar ist, was der Lobbyist eigentlich will. Da die Zeit von Politikern ein knappes Gut ist, müssen die Voten der Arbeitsebene eines Ministeriums alle diese Gründe abwägen. Dabei sind sie nicht völlig selbstlos: Jedes Fachreferat ist zugleich Teil einer Fachbruderschaft und wird durch ein Spitzengespräch im hausinternen Wettbewerb um Aufmerksamkeit und Relevanz gestärkt, wenn „seine“ Themen besprochen werden.

Bisher wurde im Wesentlichen nur dargestellt, wie die Administration mit einem Gesprächswunsch umgeht und dieses Gespräch vorbereitet wird. Wichtiger ist, was nach dem Gespräch passiert. Im Normalfall nimmt die Arbeitsebene an dem Gespräch teil – oder wird von der Hausspitze über das Ergebnis informiert – und erhält Arbeitsaufträge. Oft wird im Anschluss an das Gespräch versprochen, etwas zu prüfen, mit jemandem zu sprechen oder das Anliegen im Hinterkopf zu behalten, um später darauf zurückzukommen. Jeder Politiker weiß, dass konkrete Zusagen in derartigen Gesprächen nicht ohne weiteres möglich sind. Ob es um die Förderung von Projekten oder um Änderungen in Gesetzesvorhaben geht: Fast immer müssen z. B. andere Ressorts, die Fraktion, das Parlament oder das eigene Haus mit allen seinen Fachabteilungen beteiligt und eingebunden werden. Bei finanziellen Zusagen gilt ohnehin ein faktisches Vetorecht des Finanzressorts. Auch die Interessen Dritter müssen bedacht werden. Dennoch lassen sich viele dieser Fragen vorher klären und das Gespräch mit dem Lobbyisten kann sich darauf beschränken, den Stand der Dinge zu erfahren und weiter voranzubringen.

Das Anliegen des Lobbyisten wird damit an die Arbeitsebene delegiert, die z. B. gegenüber der Hausspitze regelmäßig berichtet. Ohne empirische Studien lassen sich aber keine Aussagen darüber treffen, ob damit dem Anliegen der Lobby wirklich entsprochen wird und welche nachhaltigen Wirkungen ohne Intervention zu verzeichnen sind. Viele Faktoren spielen bei der Effektivität des Lobbying eine Rolle:

- das politische Gewicht des Lobbyisten und der von ihm vertretenen Interessen (Vertretern von Spitzenverbänden kann man kaum einen Termin verweigern),
- die Kohärenz mit den Interessen der Regierung (bei einer grünen Regierung dürfte auch der smarteste Lobbyist der Kernenergie keine Chancen haben, selbst wenn die gesamte Energiewirtschaft hinter ihm stünde),
- die Umsetzbarkeit sowie finanzielle und politische Kosten eines Projekts o. Ä. (Lässt sich eine Maßnahme unkompliziert realisieren oder bedarf es komplexer Abstimmungswege, um sie umzusetzen?),
- die persönliche, fachliche und politische Nähe des Ressortchefs zum Lobbyisten (Kennt man sich aus früheren Kontexten – Studium, Beruf, Partei – oder stammt er aus einer „anderen Welt“, die dem Politiker fremd ist?),
- die Glaubwürdigkeit und Integrität des Lobbyisten (Werden Gespräche mit ihm z. B. als angenehm und konstruktiv empfunden oder als lästig und zeitraubend?).

Alle diese Faktoren spielen eine Rolle. Wegen der Vielfalt möglicher Kombinationen und Ausprägungen dieser Faktoren ist es schwierig, eine Theorie des erfolgreichen Lobbying zu formulieren. Erfahrungen langjähriger Lobbyisten dürften konkrete Anhaltspunkte für eine solche Theorie liefern.

3.10.3 Die Vielfalt des Lobbyismus

Die heterogener werdende Zivilgesellschaft hat die Verbändelandschaft qualitativ und quantitativ verändert. Das hat auch Folgen für das Fremd- und Selbstbild des Lobbyismus und der Lobbyisten: Der moderne Lobbyist ist eher der smarte *professional*, der beste Kontakte zu wichtigen Politikern und Beamten hat und sich intensiv in die Themen einarbeitet, die er im Auftrag eines Klienten vertreten soll. Der Lobbyist ist der „Agent“ und das Unternehmen, die NGO oder der Interessenverband sind der „Prinzipal“. Die Entwicklung vom klassischen, in der Sache engagierten Verbandsfunktionär, der die Vertretung seiner Interessen selbst in die Hand nimmt, zum professionellen Lobbyisten, der keine nähere Beziehung zu der von ihm vertretenen Klientel und Materie haben muss, ähnelt der Weber'schen Dichotomie von „Fachmenschen“ und „Kulturmenschen“. Max Weber (1980: 576) hatte den Verlust des Kulturmenschen beklagt, die eine Folge der Fachschulung der Beamten sei.

Zudem ist der moderne Lobbyist auch für die andere Seite tätig. NGOs, Menschenrechtsorganisationen und Umweltverbände haben ebenfalls ihre Lobbyisten, die gegenüber der Politik nicht weniger professionell auftreten. Manche NGOs haben damit Probleme und argumentieren wie der klassische

Verbandsfunktionär, der glaubt, er könne seine Anliegen am besten selbst vertreten, und dabei vergisst, dass die Medialisierung der Politik Kommunikationsstrategien erfordert, die man besser professionellen Experten überlässt. Die neuen Lobbyisten dürften dagegen kaum Probleme haben, auch Interessen von NGOs zu vertreten.

Oft kommen Lobbyisten aus der Politik und werden von Unternehmen oder einer Branche für ihre Zwecke beschäftigt. Nicht selten sind Lobbyisten aktive Abgeordnete und werden auch über das Parlament hinaus als Interessenvertreter wahrgenommen. Ehemalige hohe Regierungsbeamte oder Abgeordnete haben gegenüber den *new professionals* den Vorteil, dass sie das Innenleben des Politikbetriebs kennen und über gute Kontakte zu ihren ehemaligen Kollegen verfügen. Externe müssen sich dagegen diese Kompetenzen erst aneignen, die man nur beschränkt lernen kann, wenn man nicht unmittelbar in der Politik oder in der Regierung tätig war. Allerdings haben ehemalige Politiker zum Teil das Image, in der Politik gescheitert zu sein und nun als Lobbyist arbeiten (zu müssen).

Für Birger Priddat ist Lobby eine „legitime, aber intransparente Interessenvertretung, gleichsam ihre verdeckte Form“. Sie „geschieht für die Bürger unsichtbar. Das ist demokratietheoretisch unklar: was nicht beobachtet werden kann, kann auch nicht kontrolliert werden“ (Priddat 2009: 64). Eine solche Sicht auf den Lobbyismus ist zu einseitig. Vieles andere in der Verwaltung ist zum Teil aus guten Gründen ebenfalls der öffentlichen Beobachtung entzogen, aber deswegen nicht undemokratisch. Zudem wird bei der Kritik am Lobbyismus (Priddat/Speth 2007) ausschließlich das Lobbying von Konzernen genannt. Aber auch NGOs bedienen sich des Lobbying. Schließlich ist das Interesse eines Unternehmens, das sich etwa für die Betriebsgenehmigung einer neuer Technologie einsetzt, auch im Interesse seiner Beschäftigten und der Region an der Sicherung von Arbeitsplätzen.

Es gibt Lobbyisten, die in der Kritik am Lobbyismus selten eine Rolle spielen: z. B. Lobbyisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, von Sportverbänden, Bildungsträgern, Forschungsinstitutionen oder Kultureinrichtungen. Sie alle haben wie die Vertreter von Großkonzernen konkrete Anliegen: Sie wollen politische und/oder finanzielle Unterstützung für Kultureinrichtungen, Forschungsprogramme, Sportevents und liefern Abgeordneten und Fachbeamten Informationen, laden sie zu repräsentativen Events ihres jeweiligen Bereichs wie z. B. Sportveranstaltungen oder Filmpremieren ein, führen Gespräche mit Ministern u. Ä. Im Gegensatz zu den Lobbyisten der Großkonzerne haben sie hohe moralische Ressourcen sowie gesellschaftlich akzeptierte Anliegen. Die „Währung“ ist bei allen Interessenvertretern immer die Gleiche: Es wird auch in den Bereichen der Kultur oder der Wissenschaft immer mit dem Argument der Arbeitsplätze, die es jeweils zu sichern oder zu schaffen gelte, argumentiert. Lobbyismus ist ein aus der Politik nicht mehr wegzudenkendes Phänomen, das in verschiedenen Formen sehr unterschied-

lichen Zielen dient. Es bleibt ein Desiderat politikwissenschaftlicher Forschung, diese Vielfalt und ihre jeweilige Effizienz empirisch zu untersuchen.

4. Die Exekutive in der modernen Gesellschaft

In den vorangegangenen Abschnitten wurden im Wesentlichen die gesellschaftlichen Änderungen dargestellt, die das unmittelbare Umfeld für die Politik und damit für das Regieren bilden. Es sind Entwicklungen, die den Prozess der gesellschaftlichen Modernisierung charakterisieren: wachsende Komplexität und Interdependenz der Politikfelder, Technisierung und Verwissenschaftlichung, Medialisierung, Globalisierung, Vernetzung sowie ein gewandeltes Selbstverständnis der Zivilgesellschaft mit steigenden Erwartungen an die politische Partizipation und Interessenvertretung. Im Folgenden geht es darum, die Arbeitsweisen und Reaktionen vor allem der Regierung vor dem Hintergrund der Theorien politischer Steuerung und Governance auf diese sich stetig ändernden Rahmenbedingungen darzustellen:

- Wie geht die Ministerialverwaltung mit neuen Formen der Interessenvertretung und steigenden Ansprüchen der Zivilgesellschaft um?
- Wie werden politische Vorhaben der Regierung in einer dynamischen und heterogenen sowie medialisierten und verwissenschaftlichten Gesellschaft umgesetzt?

Die Exekutive ist aktiver und passiver Teil dieses sozialen Wandels. Sie ist einerseits mit Änderungen der Gesellschaft konfrontiert und scheint häufig nur verzögert auf Impulse des sozialen Wandels zu reagieren. Andererseits ermöglicht sie die Entfaltung zivilgesellschaftlicher Initiativen und stellt (z. B. in Form von politischen Programmen) dafür entsprechende Ressourcen bereit. An der grundlegenden Funktion der Exekutive, die Gesellschaft zu gestalten, gibt es keinen Zweifel. Die Frage ist, mit welchen Instrumenten und Ressourcen sie die Vorgaben der Verfassung und die Erwartungen der Legislative in einer Gesellschaft umsetzen kann, die sich in einem stetigen Wandel befindet (Rehbinder 1987).

4.1 Verwaltungsreformen und neue Leitbilder

Die vom Grundgesetz vorgegebenen Strukturen und Funktionen der Verfassungsorgane sowie ihre Zusammenarbeit sind die wichtigsten Rahmenbedingungen des Regierens in der Bundesrepublik Deutschland neben dem föderalistischen Staatsaufbau, dem Verhältniswahlrecht und der Einbindung in die EU. Zu den Rahmenbedingungen gehören auch die jeweiligen internen Strukturen und typischen Arbeitsweisen von Legislative, Exekutive und Judikative. Vor allem die Aufgaben der Exekutive haben sich durch den Strukturwandel der Gesellschaft qualitativ und quantitativ geändert. Der Zuwachs an

neuen Ressorts, Ämtern und Behörden durch neue Aufgaben und die damit verbundene steigende Komplexität hat Fragen nach der Effizienz der immer weiter wachsenden Bürokratie provoziert. In regelmäßigen Abständen werden einzelne Behörden, aber auch die öffentliche Verwaltung insgesamt zum Gegenstand von Reformkommissionen und Studien (Jann 1998 und 1999; Felder 2000; Felder/Grunow 2003; Bogumil 2004; Jock 2011; Grunow 2003 und 2014). Das Spektrum der Fragestellungen von unzähligen Reformkommissionen und -gutachten reicht von einer grundsätzlichen Neuordnung der öffentlichen Verwaltung und damit der Staatsaufgaben (Stichwörter hierfür sind z. B. Aufgabenkritik und Verwaltungsstrukturreform) bis zur Erarbeitung konkreter Vorschläge zur Optimierung bestimmter Ämter. Erstaunlich dabei ist die Resistenz gewachsener Strukturen gegenüber auch nur kleinsten Reformschritten (Brohm 1988). Ein Konsens besteht eigentlich nur darüber, dass der Staat verschlankt, die Effizienz gesteigert und die Bürokratie auf ein Minimum verkleinert werden soll (Ellwein 1987).⁶⁵

Hauptgründe für die verschiedenen Reformvorschläge sind die Verbesserung der Leistungen und die steigenden Kosten der Verwaltungen. Allein der Anteil an Personalkosten und Pensionen belastet zunehmend die öffentlichen Haushalte. Mit den Reformen des öffentlichen Dienstes war auch ein Wechsel des Leitbildes von der hoheitlichen Verwaltung zu einem bürgerfreundlichen Dienstleister verbunden (Seibel 1997; Naschold/Bogumil 1998). Darin spiegelt sich das gewandelte Verständnis von Staat und Bürger: In der Verwaltung des modernen Staates begegnen sich nicht „Vater Staat“ und Untertan, sondern „Partner Staat“ und mündiger Bürger auf Augenhöhe. In den 1990er Jahren erreichte zudem eine Privatisierungswelle den öffentlichen Dienst. Aus Bürgern, Fahrgästen, Antragstellern und sogar aus Haftinsassen wurden „Kunden“, die als solche Dienstleistungen des Staates in Anspruch nahmen. Dieses von Davis Osborne und Ted Gaebler 1997 inspirierte Modell wollte durch Orientierung an der Wirtschaft den öffentlichen Dienst effizienter gestalten. Da er keinem Wettbewerb ausgesetzt sei, fehlten ihm Innovations- und Änderungsimpulse. Vor allem aber wollte dieses Modell aus den Nutzern öffentlicher Dienstleistungen Menschen machen und sie nicht länger als bloße Objekte der Verwaltung sehen. Kritiker dieses Ansatzes halten dem entgegen, dass gerade die Transformation des Bürgers in einen Kunden diesen zu einem Objekt mache. Der Prozess der Privatisierung ist längst nicht abgeschlossen und wird die Diskussionen um die Reform des öffentlichen Dienstes so lange prägen, bis alle Potenziale des öffentlichen Dienstes aus der Sicht des New Public Management ausgeschöpft sind (Crouch 2015).

Das Bemühen um eine Reform der öffentlichen Verwaltung traf sich in den 1970er Jahren mit den gesellschaftlichen Forderungen nach mehr Demo-

65 Kritik an der Bürokratie der öffentlichen Verwaltung gibt es bereits im 18. Jahrhundert und beweist damit „die Permanenz gewisser Probleme“ (Laux 1990: 30).

kratie, Partizipation und Bürgernähe. Im Zentrum der Reformen standen aber vor allem die finanziellen Motive der Verschlankung von Behörden und der Abbau von Bürokratie (Bogumil/Kissler 1995; Boeßenecker 2001). Die in dieser Absicht betriebenen Reformen der Verwaltung haben in einigen Bereichen die Grenzen offensichtlich überschritten, wenn Bürger immer häufiger mehr Kontrollen (z. B. für Lebensmittel), mehr Polizeipräsenz, mehr Kinderbetreuung und oder einfach nur eine Rücknahme weiterer Verkürzungen von Öffnungszeiten öffentlicher Einrichtungen (z. B. Büchereien, Sportstätten, Volkshochschulen) fordern. Darin zeigt sich auch, dass das soziale Kapital der Zivilgesellschaft nicht in dem Maße vorhanden ist, wie sich der Staat aus bestimmten Aufgaben zurückzieht. Es bleibt eine Lücke. Somit wächst die Gefahr, dass die soziale Spaltung zunimmt: Die Rücknahme staatlicher Infrastrukturen trifft sozial Schwache mehr als Bessergestellte. Schon jetzt ist zu beobachten, dass in gut situierten Wohnvierteln private Wachdienste eingesparte Polizeistreifen ersetzen. In den USA und in Südamerika sind derartige Wohlstandsinseln (*gated communities*) innerhalb von Metropolen fast die Regel. Während dort der öffentliche Bereich zusehends verfällt, entwickeln sich private Schulen und Wachdienste zu florierenden Dienstleistungen. Es ist vor dem Hintergrund unserer politischen Kultur fraglich, ob der Rückzug des Sozialstaats durch ehrenamtliches Engagement aufgefangen werden soll. Die beeindruckenden Zahlen ehrenamtlich Tätiger sagt wenig über das tatsächliche Potenzial der „neuen Ehrenamtlichkeit“ aus. Die Versuche der Politik, das Potenzial des Ehrenamtes zu mobilisieren, ist – von Ausnahmen abgesehen – eher ernüchternd. Die Erwartungen, dass die eingesparten Stellen zumindest teilweise durch ehrenamtlich tätige Bürger kompensiert werden können, sind unrealistisch, obwohl ohne die Vielzahl der Ehrenamtlichen vor allem im sozialen Bereich viele Angebote nicht mehr realisiert werden könnten.

Durch den Einzug neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in die öffentliche Verwaltung wurden nicht nur die internen Arbeitsabläufe und -strukturen (Mambrey/Oppermann/Tepper 1986; Fromm/Moddenburg/Rock 1995: 32; Baron/Grimmer/Schumm-Garling 1995: 149; König 2008: 744; Bröchler 2011; Engel 2015) geändert, sondern auch der Umgang mit den Bürgern. Zum Leitbild der modernen Verwaltung wurde das E-Government als Teil einer vernetzten, transparenten und interaktiven Gesellschaft mündiger und informierter Bürger. Damit sollten gleich zwei Ziele erreicht werden: Die Reform der öffentlichen Verwaltung und die Stärkung der Demokratie. Heute verfügt jede Behörde über interaktive Schnittstellen. Die angebotenen Möglichkeiten sind allerdings sehr unterschiedlich.⁶⁶ Cisco

66 Beispielsweise die Mitwirkungsmöglichkeiten am Bürgerhaushalt der Stadt Köln: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2012/> (zuletzt aufgerufen am 3.3.2016).

Systems, einer der weltgrößten IT-Ausrüster und Berater vieler Regierungen, versteht unter E-Government Folgendes:

„Um zu verstehen, wie Technologie den demokratischen Prozess von Grund auf verändern kann, stelle man sich eine Gemeinschaft vor, in der alle politischen Abläufe auf die Bürger ausgerichtet sind, und zwar als kontinuierlicher Prozess von der anfänglichen Programmaufstellung über die Diskussion der politischen Ziele bis hin zur endgültigen Entscheidungsfindung.

Ermöglicht wird dies durch interaktive und vernetzte Informations- und Kommunikationstechnologien, verbunden mit den eher traditionellen Methoden zur Einbindung von Bürgern. Mithilfe dieser Technologien können Einzelpersonen nicht nur ihre Meinung zu bereits beschlossenen politischen Zielen äußern, sondern sie können die Prioritäten mitbestimmen. Darüber hinaus ist es einfacher, in den Prozess einzusteigen, da die neuen Technologien leicht zugänglich und einfach zu bedienen sind. So kann eine größere Anzahl unterschiedlichster Menschen am politischen Prozess beteiligt werden“ (Badger/Johnston/Stewart-Weeks/Willis 2004: 60).

Die zunächst euphorischen Erwartungen an die interaktiven Möglichkeiten neuer Medien für eine Belebung der Demokratie (Donath 2001) wurden durch empirische Untersuchungen relativiert.⁶⁷ So erinnert Kaletka (2003: 42) z. B. daran, dass der gut informierte Bürger „nichts anderes als ein normatives Konstrukt“ sei und die Erwartung, dass sich mit dem Angebot an interaktiven Möglichkeiten auch politikferne Bürger für politische Fragen zu motivieren seien, „mindestens auf unsicherem Terrain gegründet sind“. Auch im Internetzeitalter haben sich die Routinen der Verwaltung nicht grundlegend geändert. Dennoch wurde die Schwelle für Bürger, die sich über politische Vorgänge informieren und in die Politik einbringen wollen, durch neue Medien deutlich gesenkt. Zumindest unter dem Aspekt der Nutzerfreundlichkeit trat durch die interaktiven Portale der Behörden eine Verbesserung für den Bürger ein, da viele Behördengänge und Routineangelegenheiten online erledigt werden können. Allerdings steigen mit wachsender Virtualität der Verwaltungen auch die Erwartungen der Bürger und ihre Hemmschwelle, mit der Verwaltung zu kommunizieren, ist durch die Vernetzung mit dem Internet deutlich gesunken. Dies führt zwangsläufig zu Enttäuschungen: „Das Leben ist komplex. Der Bürgerservice im Internet kann immer nur Themenfelder markieren, aber keine konkrete Lebenssituation abbilden“ (Emskötter

67 Ähnliches gilt auch für die Erwartung, dass mehr Bürgerentscheide auch mehr Demokratie bedeuteten. „Die Angebotserhöhung von Partizipationsmöglichkeiten führt nur zu einer temporären Nachfragerhöhung. [...] Die Annahme, dass eine größere Anzahl von Partizipationsmöglichkeiten gleichzeitig eine erhöhte Beteiligung bedeutet, kann also nicht aufrechterhalten werden“ (Drewitz 2012: 445). Zudem sind „z. B. Sprechstunden zu einem hohen Anteil mit Einzelanliegen angefüllt [...], in denen sich die eigentliche Beschwerneis deutlich hinter individuellen Anliegen versteckt, denen die Verwaltung nicht abhelfen kann“ (Laux 1990: 39).

2001: 324). Ob man durch die Einrichtung „virtueller Rathäuser“ von einer neuen Qualität der Demokratie sprechen kann, ist fraglich.

In der Verwaltungsforschung lassen sich für die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland zwei generelle Thesen formulieren: Die eine betont die Kontinuität der Verwaltungsprinzipien wie Aktenmäßigkeit, Neutralität und Loyalität der Beamtenschaft, Rechtsförmigkeit und Transparenz der Vorgänge, während die andere Richtung der Verwaltungsforschung eher den Wandel herausstellt. Die heutige Verwaltung habe kaum noch etwas mit der aus der Zeit Max Webers, also des Kaiserreichs und der Weimarer Republik, gemeinsam, weil sich nahezu alles, vor allem die Beamtenschaft selbst, geändert habe (Jann 1999). Abgesehen davon, dass Max Weber eine idealtypische Verwaltung meinte, dürfte allein rein äußerlich der Unterschied zwischen der damaligen und der heutigen Verwaltung ins Auge fallen. Der Albtraum, vor einem Schalter zu stehen, den Kurt Tucholsky als typisch deutsche Erfahrung dem ebenso typisch deutschen Traum, hinter einem Schalter zu sitzen, gegenüberstellte, ist aus der Erfahrung vieler Bürger im Umgang mit Behörden nicht verschwunden.⁶⁸ Fälle von Behörden, die Bürger unfair behandelt oder besonders krasse Fehlentscheidungen getroffen haben, werden immer wieder von den Medien aufgegriffen. Dennoch sind sowohl der Arbeitsstil in den Behörden als auch der Umgang mit Bürgern heute deutlich anders als noch vor einer Generation. Das hat verschiedene Ursachen.

Der gesellschaftliche Wertewandel, die Abkehr vom Obrigkeitsstaat und autoritätsfixierten Denken, der spätestens seit den 1970er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland festzustellen war, ging auch an der öffentlichen Verwaltung nicht vorbei. Ebendieses Obrigkeitsdenken hatte die politische und Verwaltungskultur des Kaiserreichs geprägt. Gewalttätige Angriffe auf Lehrer, Polizisten oder Mitarbeiter in Sozialämtern, wie sie heute vermehrt zu beobachten sind, hätten damals wohl andere Reaktionen zur Folge gehabt. Die Beamtenschaft ist heute trotz einiger Privilegien wie ihrer Unkündbarkeit und relativ guten Altersversorgung wohl kaum als eine Art Kaste zu beschreiben, die sich wie das Militär im Kaiserreich über allen anderen gesellschaftlichen Gruppen stehend begreift. Der Wandel des Selbstverständnisses und die Änderung der Rekrutierungsmuster des Personals im öffentlichen

68 „Nach meinem Eindruck ist die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen auch für die Bürgerinnen und Bürger in den letzten Jahren wesentlich besser geworden. Wir scheinen auf gutem Weg, nach vielen Jahrzehnten Kurt Tucholsky zu widerlegen, der über das Verhältnis der Deutschen zur Bürokratie einmal geschrieben hat: „Der deutsche Traum: Hinter einem Schalter sitzen. Der deutsche Albtraum: Vor einem Schalter stehen. Ich meine nicht, dass man nicht noch vieles besser machen kann. Man muss es sogar. Aber so schlecht, wie sie manchmal gemacht wird, so schlecht ist die öffentliche Verwaltung bei weitem nicht.“ (Aus der Rede von Bundespräsident Johannes Rau beim Gründungskongress der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di am 19. März 2001 in Berlin.)

Dienst haben erheblich dazu beigetragen, dass Behörden heute anders arbeiten und wahrgenommen werden als früher.

Nach dem Wiederaufbau der Verwaltung in der Bundesrepublik wurden zunächst die bestehenden Strukturen und das Personal übernommen. Auch wenn politisch stark belastete Beamte aus dem Dienst entfernt wurden, so war doch ein erheblicher Anteil des Personals im „Dritten Reich“ sozialisiert worden. Um die damals wichtigsten Aufgaben wie die Versorgung der Bevölkerung und den Wiederaufbau wahrzunehmen, war die Verwaltung vor allem auf kommunaler und Länderebene auf das vorhandene Personal angewiesen. Eine grundsätzliche „Säuberung“ fand nicht statt. Erst Jahre später wurden die Fragen nach der Rekrutierung und politischen Belastung vieler Beamter genauer gestellt und strenger beurteilt. Dabei ging es u. a. darum, welche Rolle die Beamtenschaft und die Verwaltung im Faschismus gespielt hatten (H. Mommsen 1966). Von vereinzelt Widerständen, so könnte man die zahlreichen Studien zusammenfassen, erwies sich die Verwaltung in allen ihren Zweigen als Stütze des Naziregimes. Damit wurde auch die Frage beantwortet, ob die Verwaltung eine neutrale Macht im Staate gewesen sei: Sie war es nicht.⁶⁹ Das Personal des öffentlichen Dienstes ist heute heterogener als früher, als die Rekrutierungsbedingungen bestimmte soziale Schichten faktisch ausschlossen. Zurzeit werden z. B. Migranten von Behörden ausdrücklich ermuntert, sich als Lehrer, Polizisten oder Sozialarbeiter zu bewerben.

Trotz aller Regel- und Rechtsgebundenheit kann von einer blinden Autoritätshörigkeit in der Verwaltung keine Rede sein, die sich als Folge zahlreicher Reformschübe eher an den Effizienzkriterien der Privatwirtschaft orientiert, zumal es oft dieselben Unternehmensberatungen sind, die beide Bereiche beraten. Die neuen Führungs- und Managementmodelle, die diese Beratungsunternehmen in die öffentliche Verwaltung einführten, wurden in die Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern integriert und in Fortbildungskursen vermittelt. Über den Sinn derartiger Modelle, die auf Erfahrungen und Vergleichen mit privaten Unternehmen beruhen, wird zwar immer noch diskutiert, wenn es darum geht, die Besonderheit der öffentlichen gegenüber der privaten Verwaltung herauszuarbeiten. Dennoch haben sie fast alle Verwaltungszweige erfasst und bilden ein Dauerthema der Verwaltungsreform. Statt autoritätsfixiertem Statusdenken, so könnte man resümieren, dominieren in der heutigen Verwaltung leistungs- und effizienzorientierte Maßstäbe.

Aufgrund der ständigen Ausweitung und Spezialisierung der Exekutive wäre es konsequent, Verwaltung nur im Plural zu verwenden und von Ver-

69 Als eine größere Studie zu diesem Komplex gilt die über die Geschichte des Auswärtigen Amtes, die 2005 vom damaligen Außenminister Joschka Fischer angeregt und 2010 dem damals amtierenden Außenminister Guido Westerwelle übergeben wurde (Conze/Frei/Hayes/Zimmermann 2010).

waltungen zu sprechen. „Die“ Verwaltung gibt es nicht, auch wenn es ein Verwaltungsverfahrensgesetz, eine Verwaltungsrechtsprechung und gemeinsame Geschäftsordnungen gibt. Die Aufgaben einzelner Verwaltungszweige sind zu unterschiedlich, als dass man sie ohne weiteres als einheitlich betrachten kann. Aussagen und Studien zur Verwaltung beziehen sich oft nur auf bestimmte Verwaltungen einer bestimmten Politikebene. Dadurch werden die Besonderheiten des Aufbaus, der Arbeitsweisen und des Stils vieler Verwaltungen nicht berücksichtigt. Ein städtisches Kulturamt, eine Bezirksregierung oder eine technische Aufsichtsbehörde haben kaum etwas miteinander gemeinsam, weder die Qualifikation ihres Personals noch ihre Klientel oder ihre Arbeitsweise. Es ist also eine weitgehende Abstraktion, wenn von Verwaltung gesprochen wird. Manche Verwaltungen führen scheinbar ein unkontrollierbares Eigenleben, während andere der verlängerte Arm ihrer jeweiligen politischen Führung oder fest im Griff ihrer Klientel sind.⁷⁰ Die „Bedürfnisse und Interessen der Klientel“ sind Faktoren, die Stil und Organisationskultur einer Verwaltung prägen (van Waarden 1993: 72).

Die Ursachen dafür liegen in den jeweiligen Aufgaben einer Behörde. Das regionale, soziale, fachliche und politische Umfeld prägen die Rekrutierung und Qualifikation des Personals, ihre Vernetzung mit den für sie relevanten Akteuren und auch den Arbeitsstil. So ist z. B. eine Behörde im Bereich Lebensmittelaufsicht von Naturwissenschaftlern beeinflusst, die überwiegend mit ihren Fachkollegen aus ihrem Haus oder aus Instituten mit ähnlichen Aufgaben kommunizieren. Ihr Arbeits- und Kommunikationsstil ist von der Gemeinschaft der Naturwissenschaftler geprägt (Haller 1930; Höcherl 1974). In einem städtischen Sozialamt arbeiten dagegen viele Sozialarbeiter oder auch Sozialwissenschaftler, die mit einer anderen Klientel mit ganz anderen Problemen beschäftigt sind. Zwischen Lebensmittelchemikern, die Grenzwerte überwachen, und Mitarbeitern eines Sozialamtes, die sich um die Unterbringung von Flüchtlingen kümmern, gibt es keine Gemeinsamkeiten, außer dass sie zu den Außenposten eines Imperiums gehören, das vereinfachend und abstrahierend als „Verwaltung“ bezeichnet wird.

Auch innerhalb einer größeren Behörde mit mehreren Abteilungen und Aufgaben gibt es unterschiedliche Fachkulturen und Arbeitsstile. In einem Ministerium unterscheiden sich die Referate für Presse, Haushalt, Haustechnik/IT, Personal, Gleichstellung, Internationales, Kabinett- und Parlamentsangelegenheiten sowie die des Ministerbüros deutlich voneinander, auch wenn sie alle unter einem Dach in der Aufgabe vereint sind, ihrer politischen

70 „Besonders in der fragmentierten politischen Umgebung der amerikanischen Politik wurden Regulierungsbehörden von der politischen Unterstützung ihrer Klientel abhängig und haben nicht nur ein Verständnis für deren Probleme entwickelt, sondern sogar deren Normen und Werte übernommen.“ Sie wurden „von ihrer Klientel gefangengenommen“ (van Waarden 1993: 72). Diese Feststellung gilt mehr oder weniger auch für deutsche Behörden.

Führung zuzuarbeiten. Die Führungsaufgabe besteht u. a. darin, alle diese Arbeitseinheiten „mitzunehmen“ und auf die politischen Ziele auszurichten. Auch für die Binnenkommunikation gilt: „Führung unter den Bedingungen der politischen Rationalität bedeutet daher vor allem, sich als Akteur mit den Anforderungen unterschiedlicher Handlungslogiken zurechtzufinden“ (Graselt/Korte 2007: 190). Dass dies für die eigene Institution in der Regel ohne größere Probleme funktioniert, liegt daran, dass für jede Arbeitseinheit durch den Geschäftsverteilungsplan klar ist, wofür sie zuständig ist. Die Differenzen zeigen sich erst, wenn unterschiedliche Referate gemeinsam eine Aufgabe erfüllen müssen. So kann z. B. das Haushaltsreferat seine Mitzeichnung an Bedingungen knüpfen oder verweigern, obwohl das Fachreferat eine Maßnahme befürwortet. Oder das Pressereferat und das Ministerbüro möchten für einen Redeentwurf andere Schwerpunkte setzen als das Fachreferat.

Alle diese verschiedenen Referate haben jeweils unterschiedliche professionelle Kompetenzen, die sie in die Behörde einbringen. Mitarbeiter der Presse- und Medienreferate sind häufig Journalisten, die für Internationales kommen oft von EU-Behörden, die in den Ministerbüros aus dem politischen Umfeld des Ministers, die aus dem Bereich IT sind Techniker, die in den Fachreferaten kommen oft von nachgeordneten Behörden oder als Externe von Verbänden mit einer ähnlichen fachlichen Ausrichtung und einem fachnahen Politikfeld. Allein die verschiedenen Sozialisationswege dieser Mitarbeiter verhindern eine Monokultur in den meisten Ministerien und Behörden. Die Vielfalt an professionellen Orientierungen ist in den Ressorts jeweils unterschiedlich ausgeprägt. Am größten dürfte sie in den Regierungszentralen sein, am geringsten im Innen- und Justizressort, wo Juristen fast unter sich sind. Dass die Vielfalt an professionellen Orientierungen nicht zu einem Problem wird, hängt besonders von den Leitungsebenen ab, die die verschiedenen Sichtweisen zusammenführen müssen. Die Idee, eine einheitliche Eingangsvoraussetzung für alle Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes zu schaffen, kennt in der Praxis zu viele Ausnahmen, und selbst da, wo nicht juristisch ausgebildete Mitarbeiter einen strukturierten Vorbereitungsdienst mit anschließender Prüfung durchlaufen, werden die unterschiedlichen fachlichen Sozialisationen niemals ganz abgeschliffen.

4.2 Informationsmanagement in der Ministerialverwaltung

Die Aufgabe fast aller Arbeitseinheiten in einem Ministerium besteht zu einem wesentlichen Teil in der Sammlung, Verarbeitung und Bewertung von Informationen (Hirscher/Korte 2003). Es gibt in jedem Ressort Arbeitseinheiten (Registraturen, Bibliotheken, Medienauswertung und -dokumentation, IT-Referate), die ausschließlich damit befasst sind. Der zielgerichtete Umgang

mit allen diesen Informationen aus unterschiedlichsten Quellen (Akten, Zuschriften, Dokumentationen, Schriftwechseln, Parlamentsprotokollen, Vermerken, Studien u. a.) ist die Aufgabe des Informationsmanagements: Das alles dient der Erarbeitung von Handlungsvorschlägen der jeweiligen Arbeitseinheiten für die Hausspitze. Minister, Staatssekretäre sowie ihre Büros und Sprecher müssen über die Angelegenheiten innerhalb ihrer Ressorts (Verfahrens- und Sachstand) aktuell und umfassend informiert sein, um jederzeit in der Lage zu sein, auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren und die Regierung zu positionieren.

Nichts kann für einen Politiker schädlicher sein als zu spät, falsch oder unvollständig informiert zu sein. Kaum etwas stellt die Kompetenz und das Vertrauen der Öffentlichkeit mehr in Frage als ein Ressortchef, der über die Vorgänge in seinem Haus und in den Behörden seines Geschäftsbereichs nicht richtig im Bilde ist. Besonders wird dies bei Katastrophen deutlich, da hier sofort gehandelt werden muss: Ein Minister, der sich erst noch einen Überblick verschaffen muss, während alle anderen schon Bescheid wissen und die Medien ihn mit aktuellen Informationen konfrontieren, verliert an Vertrauen in der Öffentlichkeit. Andererseits kann ein wohlinformiertes und souveränes Auftreten nach einem Störfall das Vertrauen der Öffentlichkeit wieder herstellen. Das gilt z. B. für Geiselnahmen deutscher Bürger im Ausland wie bei Pandemien oder Tierseuchen. Die Meldungen überschlagen sich, sind widersprüchlich und dennoch muss sofort gehandelt werden: Was ist eine gesicherte Information, woher stammt sie und was können wir zurzeit tun?

Aber auch jenseits derartiger Krisenfälle muss die Hausspitze immer informiert sein. Frühere Politikergenerationen mussten Entscheidungen treffen, obwohl sie mangels zuverlässiger Quellen und Kanäle immer unvollständig informiert waren. Die Beschlüsse des Kaisers brauchten im Mittelalter einige Wochen, bis sie alle Fürsten des Reiches erreichten. Es gibt viele historische Beispiele dafür, wie falsche oder zu spät eingetroffene Informationen zu Fehlentscheidungen führten. Im Informationszeitalter gibt es nicht nur für Regierungen das Problem, aus der Überfülle von Informationen die relevanten und richtigen herauszufiltern.⁷¹ Eine politische Entscheidung unter den Bedingungen des *information overload* ist nicht einfacher als eine Entscheidung auf der Basis unvollständiger Informationen. Auch hier gibt es Beispiele dafür, dass die richtige Information zwar rechtzeitig zur Verfügung stand, aber nicht als solche erkannt und weitergegeben wurde.

Die Aufgabe eines Referats in einem Ministerium besteht zu einem großen Teil darin, Informationen über die Entwicklungen in seinem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu sammeln und darüber zu entscheiden, was an Informa-

71 Karl W. Deutsch (1973); Kevenhörster (1984) u. a. haben schon vor der Erfindung des Internets dieses Problem für das politische System herausgearbeitet.

tionen „nach oben“ gegeben werden soll. Dafür gibt es definierte Formen: Wenn es um eine größere Entwicklung oder um eine komplexere Sache geht, geschieht das in Form eines Votums oder eines Hintergrundvermerks. In jedem dieser Fälle wird dem Minister und/oder dem Staatssekretär als Adressaten eine Handlungsempfehlung gegeben; im einfachsten Fall eine „Kenntnisnahme“. In anderen Fällen kann auch empfohlen werden, auf diese Information zu reagieren, etwa mit einer Stellungnahme. Dazu einige Beispiele:

Bei einem Kongress stellt der Präsident eines Wirtschaftsverbandes steuerpolitische Forderungen an die Adresse der Regierung auf. Der auf der Tagung anwesende Referent eines Ministeriums unterrichtet darüber die Hausspitze mit einer entsprechenden Bewertung und Hinweisen auf mögliche Reaktionen. So ist der Minister bereits aus erster Hand informiert und kann auf entsprechende Bitten der Medien, Stellung zu beziehen, reagieren.

Ein Beratungsunternehmen veröffentlicht eine Studie über die Zukunftsfähigkeit der deutschen Länder. Darin werden u. a. auch die Stärken und Schwächen bestimmter Politikbereiche genannt. Es ist die Aufgabe eines Referats, die Ergebnisse dieser Studie dem Minister mitzuteilen und gegebenenfalls eine Sprachregelung vorzuschlagen, falls der Minister in den Medien oder im Parlament darauf angesprochen wird.

Die Europäische Union denkt über die Neuausrichtung ihrer Regional- und Strukturpolitik nach. Das hätte weitreichende Folgen für die Bundesländer, die bisher die Nutznießer entsprechender Programme waren. Aufgabe der entsprechenden Fachreferate ist es, die Minister über den Stand der Überlegungen zu unterrichten und Vorschläge zu unterbreiten, wie sichergestellt werden kann, dass die Reform der EU-Strukturpolitik zum Vorteil der eigenen Regierung gerät (Gespräche mit EU-Abgeordneten und Mitgliedern der Kommission, Abstimmung mit anderen Ländern, Bündnisse mit anderen EU-Staaten u. a.).

Ein Unternehmen beschließt an einem Standort Stellenstreichungen. In der Presse werden Zeitpläne und Zahlen genannt sowie Stimmen aus der Belegschaft zitiert. Es ist die Aufgabe entsprechender Fachreferate, die Nachricht zu verifizieren und den Minister über die tatsächlichen Absichten des Unternehmens zu informieren sowie Handlungsvorschläge zu unterbreiten: z. B. Gespräche mit der Geschäftsführung, dem Betriebsrat und lokalen Abgeordneten, Entwicklung von Qualifizierungsmaßnahmen u. Ä.

In einer Ausschusssitzung des Parlaments wird Kritik an einem Gesetzentwurf der Regierung erhoben und eine Anhörung gefordert. Das Fachreferat informiert die Hausspitze über diese Kritik und über die Pläne einer Anhörung.

In allen diesen Fällen handelt es sich um Informationen, die für die Regierung von unterschiedlicher Bedeutung sind. Diese Relevanz jeweils einzuschätzen und Handlungsvorschläge zu erarbeiten zählt zu den wichtigsten Aufgaben der Ministerialbürokratie. In keinem dieser Beispiele kann es sich ein Minister erlauben, nicht informiert zu sein und demzufolge nicht zu wissen, was zu tun ist oder nicht „sprechfähig“ zu sein. Da innerhalb eines Ministeriums die Relevanzkriterien unterschiedlich sind, gibt es immer wieder Konflikte darüber, welche Informationen von welcher Arbeitseinheit der Hausspitze vorgelegt werden. Je höher die Hierarchieebene ist, die die Information erhält, umso größer ist auch die Verantwortung dafür, was weitergeleitet wird und was nicht. Fachreferate sehen die Bedeutung ihrer Informatio-

nen anders als Presseabteilungen oder Ministerbüros, die sich ihrerseits erst informieren müssen, um die Bedeutung der Information richtig einzuschätzen. Oft kommen sie zu dem Schluss, dass die Information aus dem Fachreferat nicht, in einer anderen Form oder erst später an die Hausspitze gelangen sollte. Sie müssen im Falle einer Nichtweitergabe einer Information gegebenenfalls die Frage des Ministers beantworten, warum er erst jetzt davon erfahre. Andernfalls müssen alle anderen Referate mit dieser Frage rechnen, wenn sie bestimmte Informationen nicht weitergegeben haben. In jedem Fall ist es ein Wettlauf zwischen internen und externen Informationsquellen: Ideal ist es, wenn das Ministerium eine Information weitergibt, bevor sie an die Medien gelangt. Wenn die Information schon in den Medien ist, sollten die internen Vermerke mindestens Hintergründe dazu mitliefern und Bewertungen vorschlagen.

Die Referate als kleinste Organisationseinheiten sind in ständigem Kontakt mit Projekten, Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen aus ihrem jeweiligen fachlichen Umfeld. Durch den permanenten Austausch erfahren die Mitarbeiter eines Referats über geplante Vorhaben, Stimmungen, Einschätzungen und Entwicklungen. Als Teil eines Netzwerkes nehmen sie ständig Informationen auf, die für die Hausspitze wichtig sein können. Die Einschätzung, was politisch wichtig ist, kann erheblich differieren, zumal das Ansehen eines Referats und damit die wahrgenommene Relevanz seiner Mitarbeiter beim Minister auch davon abhängen, welche Informationen es liefern kann. Ein Referat, das ständig Informationen unabhängig von ihrer Relevanz nach „oben“ gibt, wird irgendwann einmal unglaubwürdig. Andererseits kann das Zurückhalten von Informationen den Verdacht nähren, dass Informationen bewusst zurückgehalten würden. Dafür kann es viele Gründe geben:

Auch in der aufgeklärtesten Bürokratie besteht das Risiko, dass der Überbringer schlechter Nachrichten damit rechnen muss, nicht fair behandelt zu werden – als sei er für steigende Firmenpleiten und Arbeitslosenzahlen verantwortlich, die er regelmäßig nach Eintreffen der statistischen Auswertungen erhält und entsprechend aufbereitet dem Minister zur Information gibt. Es gibt daher die Tendenz, in negativen Statistiken das herauszusuchen, was etwas Positives belegt. Wenn z. B. überall die Zahl der Firmenpleiten steigt, lässt sich irgendwo ein Gegenbeispiel finden, dass dann in dem Bericht an die Hausspitze besonders erwähnt wird. Das geht bis zu statistischen Taschenspielertricks, wo zur Verschleierung der Arbeitsmarktsituation eine beliebige Kategorie herausgegriffen wird, wo der Trend nicht ganz so schlimm oder gar positiv aussieht. („Bei den 20–25-Jährigen Facharbeitern des Bauhauptgewerbes gab es im vorletzten Monat im Kreis X eine Zunahme an erfolgreichen Arbeitsvermittlungen“ – die natürlich der gegenwärtigen Regierung zugeschrieben werden.)

Nimmt ein derartiges Informationsverhalten überhand, dann droht eine systematisch verzerrte Wahrnehmung des Ministers, der es angeblich besser weiß, obwohl alle anderen das Gegenteil sagen. Aufgrund gut gemeinter, aber falscher Informationen können Scheinwelten in den Köpfen von Politikern entstehen, die dadurch stabilisiert werden, dass sie nur in denen ihre wahren Freunde erkennen, die ihnen die gewünschten positiven Nachrichten liefern und alle anderen als Schwarzmalerei abstempeln. Es bleibt mutigen Abgeordneten aus der Regierungsfraktion oder engsten Vertrauten überlassen, dem Ressortchef die Wahrheit zu verkünden und dafür zu riskieren, in Zukunft isoliert dazustehen. Ein solches pathologisches Verhalten ist in einer normalen Ministerialbürokratie die Ausnahme, für die es aber historische Beispiele gibt.⁷²

Eine wichtige Informationsquelle für die Regierung ist die jeweilige Klientel – Verbände, Lobbyisten, Netzwerke, Initiativen – eines Ressorts. Weitere Quellen werden bei der gezielten Antwortsuche auf vorgegebene Fragen erschlossen und genutzt. Der Anlass dafür kann eine Anfrage aus dem Parlament sein oder die Frage des Ministers etwa als Vorbereitung auf ein Gespräch. In diesen Fällen greift das zuständige Referat auf verschiedene Quellen zurück. Das Ergebnis ist ein Sachstandsvermerk, der in der Regel auch eine Handlungsempfehlung – z. B. einen Briefentwurf oder Hinweise zur Gesprächsführung – enthält. Eine der wichtigsten Quellen eines Ministeriums ist das eigene Archiv. Jede Eingabe, jede Notiz und jede Antwort zu einem bestimmten „Vorgang“ sind in Akten festgehalten. Sie bilden den Kern des Dienstwissens einer jeden Behörde, das normalerweise nur Mitarbeitern der jeweiligen Behörde zugänglich ist.

Behördeninterne Vorgänge sollten – idealtypisch – lückenlos in den Akten dokumentiert werden. Banales und Brisantes eines „Vorgangs“ sind häufig chronologisch abgeheftet und bilden die Struktur einer Akte. Akten sind verwaltungsinterne Dokumentations- und Kommunikationsmittel (Weber 1972: 126 und 552). Sie konstruieren eine spezifische „Aktenrealität“, auf deren Basis Entscheidungen begründet und getroffen werden (Hermann 1987: 44). Aus den Akten wird auch deutlich, wer welche Informationen von wem wann erhielt und wie damit umgegangen wurde. Dies kann z. B. in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen relevant werden. Eine Paraphrase

72 Besonders drastische Beispiele sind etwa Stalin, der Hinweise auf den drohenden Überfall der Wehrmacht ignorierte, oder Theodor Roosevelt, der 1941 Hinweise auf den drohenden japanischen Überfall in Pearl Harbor wegwischte, um – so eine vielfach diskutierte These – einen Grund für das Ende der Isolation der USA im Zweiten Weltkrieg zu haben. Ein Mitarbeiter der US-Botschaft in Tokio, der mit einem Bericht die US-Regierung über den geplanten Angriff der Japaner informierte, wurde daraufhin strafversetzt und noch während des Krieges entlassen („Pearl Harbor und die Rolle Roosevelts“, in: Sueddeutsche.de vom 17.5.2010; „Magie und Purpur“, in: Der Spiegel 47/1967).

auf einer hausinternen Information führt nicht selten zum Rücktritt, wenn ein politisch Verantwortlicher zuvor bestritten hat, rechtzeitig informiert worden zu sein. Es gibt verwaltungsinterne Regeln auf gesetzlicher Basis, die den Umgang mit internen Vorgängen und ihre Dokumentation (Aufbewahrungspflicht, Zugriffsrechte u. Ä.) regeln. Die Akten sind neben dem Personal auch ein Grund für die Kontinuität der Exekutive in bestimmten Bereichen. So kann z. B. Ministern nach einem Regierungswechsel aus den Akten deutlich werden, wie bisher mit einem bestimmten Problem umgegangen wurde. Da es nicht immer um strategische, sondern eher um sachliche Gründe geht, wird auch bei Regierungswechseln in vielen Bereichen die bisherige Linie weitergeführt. Es werden auch weiter zurückliegende Vorgänge zu demselben „Aktenzeichen“ sichtbar, die den nachfolgenden Generationen von Regierungsbeamten und Politikern ein bestimmtes Bild zeigen, das sich zunächst aufgrund eines aktuellen Anlasses nicht erschließt. Das betrifft z. B. frühere Zusagen ehemaliger Minister oder sonstige Vereinbarungen mit der Verwaltung, die in Aktennotizen festgehalten wurden, die der Hausspitze nicht unbedingt immer präsent sein, aber gegebenenfalls zitierfähig sein müssen.

Die Systematisierung der Aktenführung (Wer führt welche Akten nach welchen Kriterien?) ist eine Herausforderung für die interne Dokumentation. Faktisch führt jedes Referat seine Akten selbst und nach einem eigenen System. Das führt in der Praxis oft zu mehrfacher Aktenführung, da jedes Referat, das bei einem Vorgang beteiligt wurde, ein eigenes Aktenzeichen über denselben Vorgang anlegt und jeweils „seine“ Akten führt. Allein aus Gründen der eigenen Absicherung will jeder, der an einem Vorgang beteiligt ist, seinen Beitrag – und sei es nur eine kritische Randnotiz – dokumentieren, um im Falle eines Falles die Verantwortung auf andere abzuschieben und zu behaupten, man habe seine warnende Stimme erhoben. Auch derartige Randnotizen an Vorgängen sind in Untersuchungsausschüssen geeignet, politisch Verantwortliche in Verlegenheit zu bringen: Wurde die Randnotiz auf einem Vorgang gelesen? Gab es eine Rücksprache dazu und mit welchem Ergebnis? Wurden die Bedenken ernst genommen? Es ist daher nur konsequent, wenn in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen oder bei staatsanwaltschaftlichen Untersuchungen die Regierung eine eidesstattliche Erklärung abgeben muss, dass alle Akten zu einem bestimmten Vorgang vollständig vorliegen. Jedes später aufgetauchte oder „rekonstruierte“ Dokument wird von der Opposition und den Medien dankbar aufgegriffen, um die Regierung zu beschuldigen und weiter unter Druck zu setzen. Ein Großteil der Bemühungen von Opposition und Medien besteht darin, in den Akten der Regierung Ungeheimtheiten zu finden, etwa wenn Kopien von Originalen abweichen oder Lücken in der Aktenführung existieren. Auch wenn dies Ausnahmesituationen sind, zeigen sie doch die Bedeutung eines institutionellen Gedächtnisses. Ohne einen solchen Datenspeicher wäre der normale Geschäftsgang eines Ministeriums kaum möglich.

Jedes Referat ist auch aus Gründen der hausinternen Profilierung oder individueller Karriereambitionen seiner Mitarbeiter bemüht, möglichst viele Initiativen, Vorschläge und Informationen an den Minister heranzubringen. Die Chancen dazu sind unterschiedlich verteilt und hängen davon ab, was in dem betreffenden Sachgebiet passiert. So gibt es Referate, die ständig Informationen erhalten und generieren (Pressereferate, Referate für die Bereiche Schule, Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Soziales, die ständig Eingaben von einer Vielzahl von Verbänden und einzelnen Bürgern erhalten) und solche, die nur selten oder zu besonderen Anlässen dazu Gelegenheit erhalten wie etwa der „Innere Dienst“. Bei den gelegentlich stattfindenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder aus Anlass der „Aufgabenkritik“, wo es um die interne Aufgabenverteilung, Stellen und Ressourcen geht, spielt der Output von Referaten eine große Rolle. Allein aus diesem Grund gibt es die Tendenz, den jeweils eigenen Arbeitsbereich als wichtig darzustellen und dies mit einem messbaren Output zu dokumentieren.

Die Informationen, die auf behördeneigenen Akten beruhen, unterscheiden sich wesentlich von Informationen, die öffentlich zugänglich sind. Oft ergibt sich aufgrund der Aktenlage ein völlig anderes Bild als auf der Basis öffentlich zugänglicher Quellen. Allein die Entscheidung darüber, was die Regierung von ihrem internen Wissen veröffentlicht, ist ein Politikum. Das betrifft z. B. die wirtschaftliche Situation eines Unternehmens. Während sich z. B. die Geschäftsleitung an die Regierung mit der Bitte um Hilfe wendet, darf die Öffentlichkeit nicht erfahren, wie ernst die Lage wirklich ist. Allein die Tatsache, dass die Geschäftsführung mit Vertretern des Arbeits- oder Wirtschaftsministeriums spricht, kann bei den Beschäftigten Unruhe provozieren. Meist geht es dabei um Bürgschaften, Sozialpläne oder Qualifizierungsmaßnahmen im Vorfeld einer Insolvenz o. Ä. Immerhin scheint es zur politischen Kultur zu gehören, dass die Geschäftsführung größerer Unternehmen die Regierung offiziell über Probleme unterrichtet – selbstverständlich ist das nicht, und oft genug wird die Regierung erst über die Lokalpresse oder über den Betriebsrat über Probleme informiert.

Häufig sind Informationen aus den Medien oder von Einzelpersonen der Anlass zu gründlichen Recherchen. Insofern ist die Tätigkeit von Mitarbeitern in Ministerien der journalistischen Recherche ähnlich. In jedem Fall geht es darum, die Informationen zu validieren, die Quellen zu kontaktieren und möglichst andere Quellen zu finden. Das Internet hat auch die Informationsgewinnung in den Ministerien verändert. Man kann davon ausgehen, dass unabhängig von der Lektüre der eigenen Akten die entsprechenden Suchbegriffe auch in die Suchmaschinen eingegeben werden. Die Tiefe der Recherche hängt vom jeweiligen Anlass ab: eine Kurzinformation zu einem Sachstand, eine Anfrage aus dem Parlament, ein Redeentwurf, eine Stellungnahme in einer parlamentarischen Fragestunde, eine routinemäßige Gesprächsvorbereitung, die Organisation einer Reise oder eine Hintergrundin-

formation für ein Spitzengespräch. Alles dies macht einen wesentlichen Teil der Arbeit in einem Ministerium aus und erfordert von den Mitarbeitern aller Organisationseinheiten entsprechende Kompetenzen im Umgang mit Informationen.

Ein Minister geht nie ohne Hintergrundinformationen in ein Gespräch. Bei jedem Termin müssen der Anlass, die Gesprächspartner, die Themen, der Rahmen und das weitere Vorgehen vorbereitet werden. Das Ergebnis ist eine „Mappe“, die der Minister bei dem Gespräch bei sich führt und alle wichtigen Informationen enthält, einschließlich einer Kurzfassung auf einer Seite. Der Aufwand für die Erstellung einer solchen Mappe kann mehrere Wochen dauern und mehrere Arbeitseinheiten einbinden. Bei Auslandsreisen oder Staatsempfängen sind zusätzlich das Protokollreferat und Auslandsvertretungen beteiligt. Die Vorbereitungsmappe enthält neben einer einseitigen Schnellübersicht alle relevanten Daten über

- Anlass und Rahmen des Termins (Tagesordnung, Konferenz, Bundessratssitzung, Spitzengespräch, Staatsbesuch),
- die Gesprächspartner (Kurzbiografien),
- Inhalte des Gesprächs (Position der eigenen Regierung, Position des Gesprächspartners, Argumente pro und contra, mögliche Lösungen) und
- sonstige Hinweise etwa über das Rahmenprogramm, Anreisemodalitäten, Anschlusstermine, Erreichbarkeit von Mitarbeitern u. Ä.

Der Vergleich mit einem Drehbuch, der oft angestellt wird, ist durchaus zutreffend. Im Idealfall muss sich der Minister chronologisch an den detaillierten Zeitplan halten und zu jedem Tagesordnungspunkt die richtige Seite aufschlagen, wo er die dann benötigten Informationen findet – einschließlich eines Sprechzettels für eine kurze Ansprache oder Presseerklärung. Das alles wird vorher mit dem Minister abgestimmt und von speziellen Referaten in Zusammenarbeit mit dem Ministerbüro zusammengestellt. Ob und wie sich der Minister an das Drehbuch hält, ist eine Frage seiner Persönlichkeit und seines Stils. Manche orientieren sich nur an Stichwörtern, andere halten sich vollständig an den darin festgelegten Ablauf. Auch die Art, wie tief ein Minister in die Details der Vorbereitung einsteigt und ob er sich an der Vorbereitung selbst beteiligt, etwa Themen vorschlägt oder Inhalte vorgibt, ist ebenfalls Sache des persönlichen Stils. Manche haben alle Fakten zu einem Thema im Kopf, während andere selbst basale Fakten in Form von Datenblättern immer wieder aufbereitet bekommen wollen. Während einige grundsätzlich frei reden, wollen andere selbst eine „spontane“ Tischrede vorgelegt haben. Bei der Fülle von Terminen und Gesprächen unterschiedlichster Art muss als Vorbereitung für den Minister häufig die Zeit während der Anreise reichen. Rückfragen werden nicht selten telefonisch während der Anreise

oder unmittelbar vor dem Termin an die Terminbegleiter, persönliche oder Fachreferenten, gestellt.

Während Terminvorbereitungen bei nicht alltäglichen Spitzengesprächen oder Auslandsreisen relativ aufwändig sind und die Arbeit mehrerer Fachreferate und Abteilungen erfordern, sind immer wiederkehrende Gespräche z. B. mit Partei- oder anderen Gremien meist auf ein federführendes Fachreferat beschränkt. Gespräche von Ministern oder Staatssekretären werden immer zu einem konkreten Anlass geführt: eine fraktionsinterne Meinungsbildung, ein Gedankenaustausch mit einem Verbandsfunktionär, eine Dienstbesprechung mit einer nachgeordneten Behörde, eine Verhandlung mit Ministern anderer Länder oder einem Kabinettskollegen über ein gemeinsames Problem. Bei allen diesen Fällen müssen die relevanten Informationen zusammengestellt und bewertet werden. Allein die Menge der zu lesenden Vorgänge macht verständlich, warum Informationen außerhalb dieser wiederkehrenden Termin- und Gesprächsvorbereitungen – allein die Anzahl an Routinesitzungen in Parlaments-, Partei-, Aufsichts- und föderalen Gremien ist beträchtlich – in der kürzest möglichen Form an die Hausspitze gelangen sollen. Ausführliche Problemaufrisse oder umfangreichere Dossiers haben daher im Normalfall kaum eine Chance, nach „oben“ zu gelangen, es sei denn, sie wurden ausdrücklich erbeten. Ständig wiederkehrende Termine wie mit dem Plenum, den Parlamentsausschüssen, Kabinettsitzungen, Fraktionsarbeitskreisen, dem Bundesrat, den Fachministerkonferenzen, Ministerpräsidentenkonferenzen und Sitzungen in Aufsichts- und Beiräten werden von eigens dafür institutionalisierten Referaten organisiert, die abhängig von den behandelten Themen andere Referate einbinden.

Neben den Informationen, die zur Vorbereitung von Routinesitzungen und Gesprächen erarbeitet werden, gibt es kontingente Anlässe, Informationen zu gewinnen: Petitionen, Eingaben einzelner Bürger, Massenschreiben von Verbänden und Bürgerinitiativen u. Ä. Auf alle diese Formen muss reagiert werden. Konkret bedeutet das für die betreffenden Referate, dass zumindest ein Sachstand, eine Bewertung und eine Handlungsempfehlung (z. B. ein Antwortentwurf) vorgelegt werden müssen. In jedem dieser Fälle bedarf es der Recherche unter der Nutzung aller verfügbaren Quellen. Jeder Bürger erwartet zu Recht, dass sich seine Regierung um seine Anliegen kümmert, ihn ernst nimmt und ihm eine angemessene Antwort zukommen lässt. Viele dieser Eingaben können an nachgeordnete Behörden abgegeben werden. Letztendlich hängt es auch vom Stil des Ministers ab, ob er sich bei jeder einzelnen Eingabe die Schlusszeichnung vorbehält oder sie an eine untere Ebene delegiert.

4.3 Kooperationen zwischen Exekutive und Legislative

Die Schwäche der politischen Steuerung liegt zu einem erheblichen Teil am Machtverlust der Legislative. Das Parlament soll nach den normativen Vorstellungen der Verfassung und der Demokratietheorie die wesentlichen Ziele einer Gesellschaft bestimmen. Die wichtigsten Instrumente dafür sind die Aufstellung des Haushalts und die Gesetzgebung, mit denen sich im Prinzip alle Bereiche der Gesellschaft gestalten lassen (Schütt-Wettschky 1992; Meier 1999; Schüttemeyer 1999). Das Parlament ist das „virtuelle Zentrum“ der Nation (von Beyme 1997). Darüber hinaus hat das Parlament die Aufgabe der Regierungskontrolle. Es bildet neben der Exekutive eine weitere tragende Säule der in Demokratien verankerten Prinzipien von Gewaltenteilung und *checks and balances*. Nach der Idee der Gewaltenteilung soll keines der drei Verfassungsorgane – Parlament, Exekutive und Judikative – über die anderen herrschen. Auch eine föderalistische Struktur ist im Sinne einer Gewalten- und Machtteilung.

Die wichtigsten Ursachen für den Machtverlust der Legislative sind:

- der Ausbau und die Ausdifferenzierung der Exekutive,
- die Verlagerung wichtiger Debatten in die Arena der Medien und
- die Verlagerung von Kompetenzen an supranationale Institutionen.

Die schwindende Bedeutung parlamentarischer Debatten und Entscheidungen wurde bereits von Max Weber beschrieben. Er nannte als Ursache dafür den überlegenen Sachverstand der Exekutive.⁷³ Dieser Befund gilt bis heute, zumal sich Parlamente nicht in dem Ausmaß wie Regierung und Verwaltung vergrößern und ausdifferenzieren können. Außerdem wurde mit der wachsenden Medialisierung der Gesellschaft auch der politische Diskurs über wesentliche Fragen immer mehr in die Medien verlagert, so dass immer häufiger in politischen Magazinen oder in anderen Formaten politische Initiativen angekündigt, kommentiert und erläutert werden. Vieles, was eigentlich im parlamentarischen Diskurs zu erörtern wäre, wie z. B. die grundsätzliche

73 „Sachverstand ist in der Politik nicht die primäre Machtressource. Es geht um die Integration und Repräsentation von Interessen und die Moderation von Konflikten. Vor diesem Hintergrund wird es leicht verständlich, warum Quereinsteiger häufig scheitern. Sie sind Experten auf ihrem Gebiet, verfügen aber nicht über ausreichende politische Macht“ (Grasselt/Korte 2007: 61). Im Prinzip gilt das nur für Politiker. Bei Beamten bis zur Staatssekretärs-ebene ist Sachverstand (Dienst- und Fachwissen) in der Tat die wichtigste Ressource. Allerdings hängt ihr Einfluss innerhalb und außerhalb der Ministerialverwaltung auch davon ab, wie nah sie persönlich und politisch zur Hausspitze und zur Regierungsfraktion stehen und deren Vertrauen genießen.

Frage nach der Zukunft des Sozialstaats, findet in Kommissionen statt, die die Regierung eingesetzt hat, oft in Konkurrenz zum Parlament.⁷⁴

Parlament und Regierung sind unter Wahrung ihrer jeweiligen verfassungsgemäßen Aufgaben auf vielfältige Art und auf mehreren Ebenen miteinander verflochten. In der Praxis überlagern und ergänzen sich formelle und informelle Elemente, wobei letztere nach der reinen Lehre des Verfassungsrechts zwar nicht unproblematisch sind.⁷⁵ Aber allein aus Effizienzgründen sind sie aus der Praxis nicht mehr wegzudenken und werden nur dann problematisiert, wenn etwa die eingeübte Praxis in der Zusammenarbeit zwischen der Mehrheitsfraktion und Regierung bei der Erarbeitung von Anträgen im Parlament so eng erfolgt, dass kaum noch erkennbar ist, wer eigentlich die Federführung hat: die Regierung oder die Fraktion? „Um effiziente Problemlösungen herbeizuführen, ist Informalisierung notwendig. Es gilt durch Absprachen und persönliche Appelle im Vorfeld von Verhandlungen und wichtigen Entscheidungen das gewünschte Verhalten herbeizuführen“ (Graselt/Korte 2007: 122). Was aus Gründen des Führungsanspruchs und der Effizienz des Regierens notwendig ist, wird von Staatsrechtlern in Frage gestellt (Morlok 2003). Nicht nur in diesem Beispiel klaffen die normative Welt des Staatsrechts und die Staatspraxis auseinander.

Formell ist die Kommunikation zwischen Regierung und Parlament in Hauserlassen und Geschäftsordnungen geregelt. Das betrifft Berichtspflichten der Regierung, die Bearbeitung von Großen und Kleinen Anfragen, die Behandlung von Anträgen aus dem Parlament und die Beantwortung von Fragen einzelner Abgeordneter. Grundsätzlich gilt, dass die Spitze eines Ministeriums über alle Vorgänge informiert sein muss, die aus dem Parlament ins Ministerium gehen und die das Haus verlassen. Als institutionalisierte Schnittstellen fungieren dabei die Minister- oder Kabinettbüros aufseiten der Regierung und die Büros der Abgeordneten, der Fraktionen und Parlamentspräsidenten. Offizieller Empfänger von Anforderungen oder Informationen aus dem Parlament ist immer der jeweilige Minister, der diese mit entsprechenden Arbeitsaufträgen (z. B. Stellungnahmen, Voten, Antwortentwürfen) über sein Büro an die zuständige Abteilung weiterleitet. Die Bearbeitung der häufigsten Parlamentsvorgänge ist durch Hauserlasse geregelt: Kleine und Große Anfragen müssen in einer bestimmten Frist beantwortet, Mündliche Anfragen mit einem Sprechzettel vorbereitet und Anträge von

74 „So sorgt sich nicht nur die Bundestagsvizepräsidentin um eine schleichende Entmachtung des Bundestages durch die Kommissionen und Beiräte, die einen ‚Bypass‘ um das Parlament legen“ (Heinze 2002: 8).

75 „Küchenkabinette, ‚Elefantenrunden‘ [...] – immer geht es um die Entscheidungsvorbereitung durch Gremien und in Verfahren, die rechtlich dafür nicht vorgesehen sind. Diese vertrauten Praktiken ersetzen nicht die formale Entscheidung. Doch die Einigung in solchen Gremien erscheint bereits als die maßgebende Entscheidung“ (Herdegen/Morlok 2003: 39).

Fraktionen für das Plenum in Kabinettvorlagen behandelt werden usw. Diese Routinen sind vor allem für die Kabinettreferate und Ministerbüros, die die Verantwortung für die frist- und formgerechte Behandlung haben, das tägliche Geschäft. Welches Fachreferat jeweils eingebunden oder mitbeteiligt wird, hängt vom Inhalt des Antrags oder der Anfragen ab. Für manche Referate eines Ministeriums ist es Routine, mit dem Parlament zu kommunizieren, für andere ist es eher die Ausnahme.

Neben diesen offiziellen Wegen gibt es viele informelle Wege und Schnittstellen zwischen Parlament und Regierung. Aufgrund der Besonderheit des deutschen parlamentarischen Systems stehen sich nicht – wie in den USA der Präsident und der Kongress – das Parlament und die Regierung gegenüber, sondern die Opposition einerseits und ein Verbund aus Regierungsfraktion(en) und Regierung andererseits. Das hat mehrere Folgen für die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament. Naturgemäß haben die Regierungsfractionen gegenüber den Oppositionsfractionen einen Vorsprung an Information. Die Fraktionen, die die Regierung stützen und denen in der Regel auch die Minister angehören, arbeiten bei Gesetzesvorhaben eng mit der Regierung zusammen. Als Schnittstellen existiert eine Reihe von Gremien, die es nach der Verfassung eigentlich nicht geben dürfte, da sie den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzen. Faktisch haben sie sich jedoch eingebürgert und werden von niemandem ernsthaft in Frage gestellt. So gibt es z. B. A- und B-Länderrunden, in denen die jeweiligen Länderregierungen ihre Positionen im Bundesrat abstimmen. Auch in Koalitionsregierungen stimmen sich z. B. vor Kabinettsitzungen die jeweiligen Staatssekretäre und Minister eines Koalitionspartners ab. So gibt es in einer Kabinettsitzung immer wieder unterschiedliche Auffassungen innerhalb einer Koalitionsregierung, besonders dann, wenn haushaltsrelevante Entscheidungen auf der Tagesordnung stehen. Beide Koalitionspartner streben z. B. eine ausgewogene Mittelverteilung zwischen „ihren“ Ressorts an.

4.3.1 Parlamentssitzungen

Ein wesentlicher Teil der Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative besteht in der Vorbereitung von Plenar- und Ausschusssitzungen. Das Parlament bestimmt jeweils die Tagesordnungen für das Plenum und die Ausschüsse. Die Regierung muss an diesen Sitzungen vertreten sein: im Plenum das Kabinett und in den Ausschüssen in der Regel der jeweilige Ressortchef. Je nach Tagesordnungspunkt werden die Ressortchefs von ihren Staatssekretären oder anderen Spitzenbeamten vertreten. Die Minister werden fast immer von Beamten ihres Hauses begleitet. Ihre Aufgabe besteht in der Vor- und Nachbereitung des jeweiligen Tagesordnungspunktes. Normalerweise werden Beamte auch in Gespräche des Ministers etwa mit Verbands-

vertretern am Rande des Plenums oder bei Fragen im Ausschuss eingebunden.

Die Beamten haben die fachliche Verantwortung für die Richtigkeit ihrer Vorbereitung. Der Minister muss sich auch bei Parlamentssitzungen darauf verlassen, dass die ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen vollständig und richtig sind. Die Zeit für mögliche Rückfragen ist bei laufenden Plenarsitzungen sehr knapp, und die Unerreichbarkeit eines Entwurfsverfassers kann für beide – Minister und Entwurfsverfasser – eine Katastrophe bedeuten. Dennoch kommt es immer wieder zu Pannen, besonders dann, wenn der zuständige Minister kurzfristig verhindert ist und das eingesprungene Kabinettsmitglied zwar den Sprechzettel etwa für die Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Plenum verlesen kann, aber bei der einfachsten Nachfrage passen muss. Die Sicherstellung der Sprechfähigkeit der Minister im Parlament ist eine der wichtigsten Aufgaben für die Ministerbüros und persönlichen Referenten. Wenn es die Zeit erlaubt, lassen sich die Minister vorher die einzelnen Punkte von den jeweiligen Entwurfsverfassern oder den Abteilungsleitern persönlich erläutern und gehen noch einmal die Tagesordnung des Ausschusses oder des Plenums durch.

Jede Unklarheit und erst recht jeder Fehler werden dem Minister angerechnet. Er trägt in jedem Fall die politische Verantwortung dafür, dass das Parlament korrekt unterrichtet wird. Das gilt für mündliche Anfragen im Rahmen aktueller Stunden ebenso wie für Nachfragen im Ausschuss. Jede Abweichung von früheren Aussagen provoziert Nachfragen der Opposition und muss umgehend ausgeräumt werden. Auch die eigene Fraktion toleriert keine unzureichenden Informationen ihrer Regierung. Allerdings wird dieser Unmut nicht im Plenum, sondern eher in einer Fraktionssitzung artikuliert. Der Grad, wie sich eine Fraktion von ihrer Regierung informiert fühlt, ist auch ein Indikator für das Vertrauen, das ein Minister oder Regierungschef genießt.

Häufig sind Minister und Beamte bei Detailfragen im Ausschuss überfragt und müssen eine schriftliche Beantwortung nachliefern. Jedes gesprochene Wort in Plenar- und Ausschusssitzungen wird von Stenografen festgehalten. Schriftlich nachgereichte Erklärungen werden dem Protokoll beigelegt. Sämtliche Unterlagen aus Sitzungen und Anhörungen des Parlaments und seiner Ausschüsse sind über die Webseiten der Landtage und des Bundestages⁷⁶ öffentlich zugänglich.

Das Parlament erteilt der Regierung regelmäßig „Arbeitsaufträge“ in Form von Anträgen, Entschließungen, Bitten um Stellungnahmen, Bearbeitung von Petitionen, Beantwortung Kleiner und Großer Anfragen und die Vorlage von Gesetzentwürfen. Dies alles zu veranlassen und zu überwachen ist die Auf-

76 Vgl. <http://www.bundestag.de/protokolle>, letzter Zugriff 4.4.2016.

gabe der Kabinetts-, Parlaments- und Ministerbüros. Sie haben die Verantwortung für die Erledigung – das Controlling – aller dieser Aufträge, die von den Fachabteilungen erledigt werden müssen. Die Arbeitsteilung ist klar geregelt: Die Minister- und Kabinettsbüros sind fast nur für die Fristen und Formen verantwortlich, die Fachreferate fast nur für die Inhalte.

Zur Vorbereitung einer Plenarsitzung gehört die Erteilung konkreter Arbeitsaufträge der Kabinetts- und Ministerbüros an die federführenden und mitbeteiligten Referate der jeweiligen Fachabteilungen des Hauses. Das bedeutet für diese Arbeitseinheiten z. B. die Vorlage eines fachlichen Votums zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt, eines Sprechzettels für den Minister sowie Hinweise auf zu erwartende Einwände der Opposition und entsprechende Gegenargumente. Das Votum fasst noch einmal den Diskussionsstand zusammen, liefert Fakten zu dem jeweiligen Sachverhalt und skizziert die Argumentation der Regierungslinie. Auf dieser Basis wird auch der Sprechzettel für die Hausspitze aufgebaut. Für die fachliche Richtigkeit ist jeder verantwortlich, der an diesem Entwurf mitgearbeitet und ihn mitgezeichnet hat. Beides ist in jedem Entwurf durch Paraphen dokumentiert.

Die Regierung erbittet häufig vom Plenum oder von den Ausschüssen Berichte über bestimmte Entwicklungen oder Sachstände zu bestimmten Projekten. Dies ist dem Parlament nur punktuell möglich und zeigt die informationelle Asymmetrie zwischen Parlament und Regierung. Im Unterschied zum Parlament ist die Regierung ständig in die Entwicklung eines Projekts eingebunden. Das Parlament oder einzelne Abgeordnete können dagegen nur gelegentlich Einblick in den Verlauf nehmen. Ob es um das Abschneiden deutscher Unternehmen bei EU-Wettbewerben um Fördergelder geht, um die Situation in Kindertagesstätten oder um den Baufortschritt einer Umgehungsstraße – irgendwie ist die Regierung daran beteiligt und prinzipiell in der Lage, dem Parlament die gewünschten Informationen zu liefern. Sie ist aber fast immer auch Partei: Bei Berichten an das Parlament, die damit immer auch öffentlich sind, besteht die Tendenz, die eigene Verantwortung im Falle einer Fehlentwicklung entsprechend darzustellen. Oft sind es gerade vermutete Fehlentwicklungen, die Abgeordnete überhaupt erst zu einer Nachfrage an die Regierung veranlassen: „Trifft es zu, dass ...?“ oder: „Wie bewertet die Regierung die Tatsache, dass ...?“, so lauten dann die einleitenden Fragesätze in den Aktuellen Stunden des Parlaments.

Die Regierungskontrolle ist eine der wichtigsten Aufgaben des Parlaments, und sie zeigt sich u. a. in derartigen Anfragen. Sie zeigt aber auch die Abhängigkeit des Parlaments von den Berichten der Regierung, was dann problematisch ist, wenn die Regierung Fehler einräumen muss. In der Antwort an das Parlament muss die Regierung daher eine Gratwanderung zwischen notwendiger Information und dem Schutz des Kernbereichs exekutiven Handelns vornehmen, der aus Gründen der Gewaltenteilung verfassungsrechtlich geschützt ist. Dieser Kernbereich darf aber nicht zu sehr strapaziert

werden, da hinter einer zu knapp gehaltenen Antwort der Regierung auf eine Frage des Parlaments immer der Verdacht steht, es gebe etwas zu verbergen, und die Opposition ist dann schnell mit dem Vorwurf einer Missachtung der Parlamentsrechte präsent.

Die Anzahl der von der Regierung initiierten und mitgestalteten Projekte ist zu groß, als dass das Parlament stets alles im Blick haben kann. Mangels eigener und alternativer Informationsquellen bleibt dem Parlament häufig neben den Medien nur der Bericht eines Ministeriums als wesentliche Grundlage für seine Meinungsbildung. Zwar verfügt das Parlament im Prinzip auch über eigene Instrumente der Informationsbeschaffung wie Enquêtekommissionen, Anhörungen, einen parlamentsinternen wissenschaftlichen Dienst und Untersuchungsausschüsse. Aber alle diese Instrumente sind sehr zeit- und arbeitsaufwändig und werden daher nur in zentralen Politikfeldern und brisanten Fällen eingesetzt. Dennoch gelingt es einzelnen Abgeordneten immer wieder, durch beharrliches Nachfragen bei der Regierung und anderen Institutionen, sich ein umfassendes Bild über einen Sachverhalt zu machen. Aus der Sicht eines Abgeordneten ist dieses Einarbeiten in eine bestimmte Materie nicht unbedingt karriereförderlich. Generalisten kommen in der Regel weiter als Spezialisten in Politikfeldern, die nur eine geringe wahlstrategische Relevanz haben.⁷⁷ Aber es gibt viele Ausnahmen von dieser Regel.

Die Abhängigkeit des Parlaments von der Regierung war in den 1960er Jahren im amerikanischen Kongress der Anlass, im Bereich Wissenschaft und Technologie eigene Informationsressourcen aufzubauen. Gerade in diesen Bereichen fühlten sich die Abgeordneten den Informationen der Exekutive ausgeliefert, zumal die Folgen technisch-wissenschaftlichen Handelns immer gravierender wurden. Das Ergebnis war die Institutionalisierung des Office of Technology Assessment (OTA). Es war in den 1970er Jahren das Vorbild für eine Reihe ähnlicher Institutionen in der ganzen Welt. Auch beim

77 Abgeordnete grenzen sich gern als Generalisten von den Spezialisten aus Exekutive und Verbänden ab. Ein schönes Beispiel dafür ist die Rede des damaligen SPD-Abgeordneten und späteren nordrhein-westfälischen Kultusministers Fritz Holthoff im Zusammenhang mit der Gründung der Ruhr-Universität im Landtag NRW am 18.7.1961: „Wir sind [...] in diesem Hohen Hause in der beneidenswerten Lage, mit unserer Gesetzgebungsarbeit den vollen Kreis des Lebens ausschreiten zu können. Das beginnt in den Niederungen platter Nützlichkeit, etwa bei einem Brüteregesetz, um zu den stolzen Höhen eines Universitätsgesetzes zu führen, wie es Ihnen vorliegt. So scheint es, daß durch die Universalität seines Auftrags der Abgeordnete der Gefahr des Spezialistentums entginge und dadurch ein wenig vom Glanz einer Universitas litterarum auf ihn fiel. Wenn heute der Münchner Professor Schmaus von dem ‚spezialisierten Barbaren‘ spricht, ist man versucht, den Schreckensruf der Antike: ‚Hannibal ante portas!‘ auf den völlig unsentimentalen, nur teilgebildeten Spezialisten anzuwenden, der mit dem Anspruch des Unwiderlegbaren an die Pforten des vollen Lebens pocht.“

Deutschen Bundestag gab es entsprechende Überlegungen zur Institutionalisierung einer Einrichtung zur Technikfolgenabschätzung und -bewertung.

Anders als in den USA stehen sich im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland nicht Präsident und Kongress gegenüber, sondern ein Handlungsverbund aus Regierung und der sie tragenden Regierungsfractionen einerseits und der Opposition. Das bedeutet, dass es ausschließlich im Interesse der Opposition ist, eine solche zusätzliche Kontrollinstitution einzurichten. Entsprechend groß war in den 1980er Jahren das Interesse zunächst der oppositionellen CDU (bis zur „Wende“ 1982) an der Einrichtung eines deutschen OTA beim Bundestag und entsprechend reserviert war die Haltung der damals regierenden SPD/FDP-Regierung. Dies änderte sich nach dem Regierungswechsel schlagartig: Nun war es die SPD, die unterstützt vor allem von den Gewerkschaften und den Grünen eine institutionalisierte Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag forderte. Zwei Enquete-kommissionen berieten den Bundestag in dieser Frage. Das Ergebnis war, dass die Aufgabe der parlamentsspezifischen Information im Bereich Technologie und Wissenschaft dem bestehenden Wissenschaftsausschuss als zusätzliche Aufgabe zugewiesen wurde, der dabei von einem Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) unterstützt wurde.

Inzwischen ist Technikfolgenabschätzung häufig ein Vehikel zur Implementation neuer Technologien und damit eher eine Instrument der Exekutive. Eine kritische Begleitung technologischer Großprojekte durch das Parlament rückte mehr und mehr in den Hintergrund (Mai 1999). Zudem haben andere Probleme die der Technikfolgen von der politischen Agenda verdrängt. Bemerkenswert ist jedoch der Versuch einiger Parlamentarier aus allen Fraktionen, die nie das gesamte Parlament von der Notwendigkeit der Technikfolgenabschätzung überzeugen konnten und selbst in der eigenen Fraktion für diese Idee nicht immer eine Mehrheit fanden, eigene parlamentarische Informationsressourcen aufzubauen, die unabhängig von der Exekutive sind. Immerhin führten diese Diskussionen dazu, dass der Deutsche Bundestag 1990 ein Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag und einen Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-Abschätzung einrichtete (Grunwald/Revermann/Sauter 2012). Das ist weniger als das große Vorbild, das damalige Office of Technology Assessment (OTA) beim US-Kongress, aber mehr als die Gegner dieser Einrichtung im Bundestag zulassen wollten.

Die Kooperation zwischen Parlament und Regierung findet ihre Grenze im so genannten Arkanbereich. Dieser verfassungsrechtlich geschützte Bereich des Regierungshandelns (Busse 1989) wird besonders dann zitiert, wenn es um die mögliche Gefährdung eines Projekts geht. Laufende Verhandlungen mit Investoren oder Banken könnten z. B. durch eine vorzeitige Veröffentlichung abgebrochen werden. Es gibt gute Gründe dafür, warum Gespräche zwischen Regierung und z. B. Unternehmen zunächst vertraulich sind. Oft ist

die Vertraulichkeit die Bedingung dafür, dass bestimmte Unternehmen überhaupt bereit sind, in Gespräche über bestimmte Projekte einzutreten.

Ein Motiv ist der Schutz vor Wettbewerbern. Ein Unternehmen, das z. B. die Regierung um Unterstützung bei der Entwicklung einer innovativen Technologie bittet, muss bei einer Begutachtung durch einen Projektträger, bei dem auch Gutachter aus anderen Unternehmen sein könnten, fürchten, dass seine Ideen kopiert werden. Eine Anfrage des Parlaments, ob die Regierung diese bestimmte Technologie fördere, wäre in diesem Fall für alle Beteiligten eher hinderlich – außer für das Parlament. Ähnliches gilt für laufende Verhandlungen der Regierung im Zusammenhang mit der Umstrukturierung von in die Krise geratenen Unternehmen. Die im Folgenden zitierte Mitschrift aus der Regierungspressekonferenz vom 2. Februar 2007 verdeutlicht die Bedeutung des Arkanbereichs:

FRAGE: Eine Frage zum Thema EADS. Wirtschaftsminister Glos hat gestern den Wehretat als mögliches Drohpotenzial zur Rettung deutscher Standorte ins Spiel gebracht. Prüft das Verteidigungsministerium, ob es da noch Potenziale, offene Auftragsbestandteile gibt, und wenn ja, in welchem Umfang könnte das sein?

DR. RAABE: Am liebsten kommentiere ich das gar nicht, weil das nicht aus unserem Hause kommt. Sie werden verstehen, dass wir über unsere Rüstungsprojekte ohnehin nicht gern allzu viel reden, und darüber, ob wir das mit bestimmten Vertragspartnern abwickeln, auch nicht so gern.

ZUSATZFRAGE: Dann frage ich Herrn Steg, ob es vorstellbar wäre, dem Verteidigungsministerium einen Prüfauftrag zu erteilen, und ob dies ein sinnvolles Mittel sein könnte, um den Druck auf die EADS-Führung zu erhöhen, den Standort Deutschland entsprechend zu erhalten.

Stellvertretender Regierungssprecher DR. STEG: Ich glaube, es bedarf gar keiner zusätzlichen Argumente, denn die Bundesregierung, insbesondere der Bundeswirtschaftsminister, hat in den vergangenen Tagen gegenüber dem Unternehmen deutlich gemacht, welche Interessen wir, was Standort und Beschäftigung angeht, für unverzichtbar halten, welche Interessen wir mit Nachdruck vertreten, und dass wir die Erwartung an diesen Konzern haben, dass bei allen notwendigen Anpassungsmaßnahmen, die letztlich natürlich unternehmerische Entscheidungen sind, berücksichtigt wird, dass es zu einer fairen, ja zu einer gerechten Lastenverteilung zwischen französischen und deutschen Standorten kommt, dass also keine willkürlichen Maßnahmen ergriffen werden. Dass Deutschland für den Konzern nicht nur als Standort von Interesse ist, sondern auch als Partner, gewissermaßen als Auftraggeber, weiß die Konzernspitze sehr wohl; das muss man nicht in Erinnerung rufen. Da bedarf es keines Drucks. Drohen muss die Bundesregierung da auch nicht.

FRAGE: Eine Lernfrage zur Praxis von Aussagegenehmigungen im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen. Wie kann man sich das vorstellen? Die Bundesregierung hat eine Aussagegenehmigung zu erteilen. Wer macht denn das für die Bundesregierung? Wie beurteilt derjenige das, was zum Arkanbereich gehört, wenn es sich möglicherweise um eine Verschiebung von Arkanbereichen handelt? Was für eine Regierung eventuell ein Arkanbereich ist, ist es für die nächste möglicherweise nicht. Wer macht das also? Gibt es Unterschiede in der Reichweite von Aussagegenehmigungen zwischen

ehemaligen oder aktuellen Abteilungsleitern, ehemaligen Bundesministern und ehemaligen Bundeskanzlern?

DR. STEG: Vielleicht können wir (die Frage) zu Ihrer Zufriedenheit eventuell sogar mit vereinten Kräften (beantworten).

Grundsätzlich ist es so, dass je nach Dienstgrad und Funktion unterschieden wird, ob es der Dienstherr entscheiden kann. Bei Ministern, etwa wenn Sie an eine Aussage des Bundesaußenministers oder an eine Aussage früherer Mitglieder von Bundesregierungen denken, wird die Entscheidung im Bundeskabinett getroffen. Insoweit ist das nach Zuständigkeit geregelt.

Was den so genannten Arkanbereich oder die schutzwürdigen Interessen des Staates und der Regierung betrifft, so ist das letztlich eine Entscheidung der jeweiligen Regierung. Allerdings gibt es auch dazu eine Rechtsprechung. Das ist auch nicht willkürlich festgesetzt. Insoweit haben wir es hier sozusagen mit einer gewachsenen Form der Interpretation dieses Begriffes zu tun. Sie können auch davon ausgehen, dass das gewissermaßen von Regierung zu Regierung weitergegeben und vielleicht dann mit Nuancen versehen und leicht verändert wird.

Ich kann Ihnen jetzt aber nicht die juristisch exakte Definition nennen, die sich auch in der Rechtsprechung für diesen so genannten Arkanbereich, also für die schutzwürdigen Interessen, findet. Sie betreffen aber unmittelbar das Handeln und die Handlungsfähigkeit der Regierung. Das ist, um das an einem Beispiel plausibel oder deutlich zu machen, im aktuellen Fall des Untersuchungsausschusses etwa ein Bereich, der die Funktionsfähigkeit oder die Kooperation bundesdeutscher Sicherheitsbehörden oder des Bundesnachrichtendienstes mit ausländischen Diensten betrifft, berührt, beeinträchtigen könnte.

Das ist ein schutzwürdiger Bereich. Die Bundesregierung würde ihren Verpflichtungen (nicht nachkommen) und die Vertreter würden ihren Amtseid verletzen, wenn man an dieser Stelle nicht dafür Sorge tragen würde, dass die Sicherheitsbehörden und der Bundesnachrichtendienst in diesem Bereich z. B. kooperieren könnten.

ZUSATZFRAGE: Gibt man denn ehemaligen Bundeskanzlern mehr Handlungsspielraum als ehemaligen Bundesministern?

DR. STEG: Grundsätzlich wird eine Aussagegenehmigung im Kabinett beschlossen. Das ist dann klar. Ich denke, dass jeder, der in den Ausschuss als früherer Minister oder früherer Bundeskanzler geht, weiß, was er in so einem Ausschuss sagen kann und darf. Dort gibt es natürlich auch möglicherweise Fragen, die in einen Grenzbereich führen und den Kernbereich von staatlichem Handeln und schutzwürdigen Interessen betreffen, so dass man dann darauf hinweisen müsste, dass man dazu, zumal in öffentlicher Sitzung, keine Stellung nehmen könnte. Aber das ist im Beschluss nicht konditioniert.

Dieses Protokoll zeigt nicht nur die Unschärfen des Begriffes Arkanbereich, es zeigt auch, wie in einem konkreten Fall dieser Begriff instrumentalisiert wird. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht davon aus, dass sich die Kontrollkompetenz nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge erstreckt. „Zu berücksichtigen bleibt jedoch, daß die parlamentarische Kontrolle im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung stets wirksam und das Parlament letztlich in der Lage sein muß, die „Klärung von Zweifeln an der Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- und Verwaltungsmaßnahmen wirksam vornehmen zu können““ (Magiera 1989: 1444).

Der Arkanbereich schützt die regierungsinterne Meinungsbildung. Viele Entwürfe von Stellungnahmen, Verordnungen oder Gesetzen dienen ressortintern zunächst als Diskussionsgrundlage und haben den Charakter von Arbeitspapieren, die im Verlauf der Meinungsbildung noch modifiziert oder sogar gänzlich kassiert werden. Erst wenn die Meinungsbildung innerhalb eines Ressorts abgeschlossen ist, geht dieser Entwurf an die anderen Ressorts zur Abstimmung oder mit der Bitte um Stellungnahme – wenn der Entwurf nicht bereits von Beginn an unter der Federführung eines Ressorts auch mit Vertretern anderer Häuser formuliert wurde. Erst wenn alle diese zum Teil langwierigen Abstimmungsprozesse abgeschlossen sind, wird etwa ein Gesetzentwurf dem Parlament zugeleitet. Verordnungsentwürfe auf der Basis eines bestehenden Gesetzes müssen lediglich regierungsintern abgestimmt werden. Wenn ein solcher Entwurf aus einem laufenden Abstimmungsverfahren an die Öffentlichkeit gerät oder bewusst an die Medien „durchgestochen“ wird, ist das gesamte Verfahren gefährdet. In den Medien ist der vorläufige Charakter interner Papiere nicht bekannt und so kann es passieren, dass ein nicht abgestimmter Entwurf zu einem Politikum wird, da er die vermeintlichen Absichten der Regierung bloßstellt, obwohl die eigentliche Absicht noch gar nicht klar ist. Das ist besonders dann bedeutsam, wenn in diesem Entwurf Einschnitte oder Umverteilungen geplant sind.⁷⁸

4.3.2 Fraktionsarbeitskreise

Eine der wichtigsten Schnittstellen zwischen Regierung und Parlament sind neben der Teilnahme von Vertretern der Regierung an Fraktions- und Plenarsitzungen die Arbeitskreise der Fraktionen. Sie werden in kaum einer Geschäftsordnung eines Parlaments erwähnt, und es gibt auch keine wissenschaftlichen Untersuchungen über sie. Dabei sind sie ein fester Bestandteil parlamentarischer Arbeit. Arbeitskreise werden unmittelbar nach der Konstituierung eines Parlaments in jeder Fraktion analog zu den Parlamentsausschüssen eingerichtet. Organisatorisch werden sie von einem Sekretariat und einem Referenten betreut. Die wichtigste Aufgabe der Arbeitskreise besteht darin, fraktionsintern die Linie für das Verhalten gegenüber Anträgen, Gesetzentwürfen oder Initiativen zu diskutieren und festzulegen. Sie tagen in der Regel unmittelbar vor den jeweiligen Ausschüssen. Die Agenda entspricht denen der jeweils aktuellen Ausschusssitzung. Fraktionsintern sind die Arbeitskreise für ein bestimmtes Regierungsressort zuständig.

78 Ein Beispiel dafür ist die Veröffentlichung eines Referentenentwurfs der Staatsministerin für Kultur und Medien 2015. Dieser in die Öffentlichkeit gelangte Entwurf löste bei Kunstsammlern und Galeristen Angst vor Enteignung ihrer Kunstsammlungen aus. („Der deutsche Staat enteignet keine Kunst“, in: Der Spiegel 30/2015: 109).

Die Mitglieder eines Arbeitskreises werden zu Beginn einer Legislaturperiode jeweils neu gewählt. Persönliche Präferenzen und Kompetenzen spielen bei der Mitarbeit in einem bestimmten Arbeitskreis eine wichtige Rolle. Wie bei den Ausschüssen des Parlaments besteht auch zwischen den Arbeitskreisen eine informelle Hierarchie. Je wichtiger ein Ausschuss wahrgenommen wird, umso wichtiger gilt auch die Mitarbeit im entsprechenden Arbeitskreis. Relevanzkriterien sind die Höhe der zu verteilenden Mittel, das Budget des jeweiligen Ressorts und die Möglichkeiten der Profilierung. Wegen der faktischen Hierarchie werden Parlamentsneulinge oder Hinterbänkler von der Fraktionsführung gerne für vermeintlich weniger wichtige Arbeitskreise benannt, wo sie aber in andere Arbeitskreise „aufsteigen“ können, wenn sie dort gute Arbeit leisten. Als besonders prestigeträchtig gelten z. B. der Haushaltsausschuss, der Auswärtige Ausschuss, der Hauptausschuss und ihre jeweiligen Arbeitskreise, während die Ausschüsse und Arbeitskreise z. B. für Kultur, Wissenschaft oder Sport eher Spezialisten vorbehalten bleiben.

Die Arbeitskreise haben jeweils einen Sprecher, der fraktionsintern ein bestimmtes Politikfeld gegenüber anderen Arbeitskreisen vertritt. Wegen der hohen Interdependenz der Politikfelder gibt es häufig Berührungspunkte mit anderen Arbeitskreisen und nicht selten Konflikte. Durch den Vorsitz in einem Arbeitskreis können sich Abgeordnete fraktionsintern profilieren und haben somit einen Anreiz zu konstruktiver Arbeit. Konflikte können z. B. dann entstehen, wenn zwei Arbeitskreise die Federführung zu einem bestimmten Thema beanspruchen oder wenn insbesondere bei finanzwirksamen Entscheidungen die Zustimmung des fast immer zuständigen Arbeitskreises für den Haushalt erforderlich ist.

Im Unterschied zu anderen Parlamentsgremien sind Arbeitskreissitzungen selten öffentlich. Das fördert ein offenes Diskussions- und Arbeitsklima. Kein Abgeordneter muss in einem Arbeitskreis im Unterschied zu Plenar- oder Ausschusssitzungen befürchten, dass jedes Wort öffentlich ist und protokolliert wird. Hier darf auch „laut gedacht“ werden, ohne dass das gleich von den Medien aufgegriffen wird und man sich dafür rechtfertigen muss. Arbeitskreise sind wichtige Orte, in denen sich politische Meinungen bilden und neue Ideen geboren werden.

An den Sitzungen der Arbeitskreise, die gelegentlich auch unabhängig von den Terminen der Parlamentsausschüsse tagen und eigene Expertenanhörungen oder Informationsreisen durchführen, nehmen auch Vertreter der zuständigen Regierungsressorts teil. Diese Praxis ist nicht unumstritten. Es gehört zum Ritual parlamentarischer Gepflogenheiten, dass die Opposition die Teilnahme von Regierungsbeamten an den Arbeitskreisen der Regierungsfraktion gelegentlich kritisiert. Die ebenso regelmäßige Reaktion der Regierung darauf ist, dass dies nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Ministers geschehe. Durch die faktisch regelmäßige Teilnahme von Regierungsbeamten

an den Sitzungen der Arbeitskreise ist ein Informations- und Meinungsaustausch gesichert: Die Fraktion erfährt frühzeitig und aus erster Hand von den Vorhaben der Regierung, und diese wiederum erfährt die Haltung der Fraktion. Bereits auf dieser Ebene erfolgen erste Abstimmungen oder erste Hinweise auf einen möglichen Konflikt zwischen Fraktion und Regierung. Letzteres ist dann der Fall, wenn ein Arbeitskreis oder eine Fraktion Anträge im Parlament vorbereitet, in denen die Regierung zu einem bestimmten Handeln aufgefordert wird, die Regierung dieses aber aus verschiedenen Gründen nicht will (z. B. weil aus der Sicht der Regierung ein bestimmtes Projekt noch nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt reif ist). Die Fraktion wiederum sieht gerade in diesem Antrag eine Möglichkeit, sich bei ihren Wählern zu profilieren. Um einen öffentlichen Konflikt und damit Gerüchte über Uneinigkeiten im Regierungslager zu vermeiden – was bei dieser Gelegenheit immer als Machtprobe zwischen Fraktionschef und Ressortchef personalisiert werden kann –, werden Gespräche zwischen eben diesen Personen geführt, bei der es naturgemäß Gewinner und Verlierer gibt.

Arbeitskreissitzungen werden von Abgeordneten und Beamten auch dazu genutzt, allgemeine Stimmungen zu erkunden und sich über den Stand von konkreten Projekten auszutauschen, die z. B. für Mitglieder des Arbeitskreises von besonderer Bedeutung sind. Der Austausch im Arbeitskreis ist für beide Seiten effektiver als der offizielle Weg über das Instrument der Kleinen Anfrage. Dies ist auch die Grauzone, in der sich Arbeitskreise bewegen: Abgeordnete der Oppositionsfractionen haben kaum die Möglichkeit, mit Regierungsbeamten zu sprechen und sind daher systematisch schlechter informiert. Sie sind fast ausschließlich auf die formalisierten Verfahren der Anfragen und Aktuellen Stunden im Plenum angewiesen, wo Anfragen der Opposition bei sensiblen Themen gelegentlich nur kurz oder mit Hinweis auf den Arkanbereich der Regierung beschieden werden. Der Opposition bleiben dann nur die Nachfragen bei der mündlichen Auseinandersetzung mit dem Minister im Ausschuss oder Plenum und als Ultima Ratio die Drohung mit einem Untersuchungsausschuss – eine Drohung, die wegen der hohen Hürden und des für alle Seiten großen Arbeitsaufwandes eher selten realisiert wird.

Normalerweise wird auch ein Vertreter des zuständigen Ressorts vom Arbeitskreissprecher zu den Arbeitskreissitzungen eingeladen. Die Genehmigung zur Teilnahme wird ihnen von der Hausspitze am Beginn einer Legislaturperiode erteilt. Es wird darauf geachtet, dass der Beamte, der für einen Arbeitskreis zuständig ist, das Vertrauen des Arbeitskreises genießt. Die teilnehmenden Beamten haben die Pflicht, der Hausspitze über die Arbeitskreissitzungen zu berichten. Insofern fungiert die Teilnahme an Arbeitskreissitzungen auch als Frühwarnsystem für die Regierung. Je nach behandelten Themen werden fallweise auch Fachbeamte anderer Häuser oder andere Gäste zu einzelnen Sitzungen dazu geladen.

Die Rolle der Beamten in den Arbeitskreissitzungen ist eher passiv. Sie werden häufig als Sachverständige für bestimmte Sachfragen gesehen und entsprechend in die Diskussion und Meinungsbildung der Fraktion eingebunden. Für die Beamten kann sich so ein Dilemma ergeben. Auf der einen Seite müssen sie loyal die Linie ihres Hauses vertreten und möglichst zurückhaltend agieren. Das allzu deutliche Vorbringen eigener Meinungen gilt für Beamte als Tabu und ist nur den Abgeordneten vorbehalten, die sich dafür auch fraktionsintern rechtfertigen können. Auf der anderen Seite werden Beamte nur dann vom Arbeitskreis akzeptiert, wenn sie nicht nur als stumme Beobachter und Berichterstatter für die Regierung wahrgenommen werden. Schließlich müssen sie damit rechnen, dass ihre Äußerungen von den Abgeordneten unmittelbar an ihren „Chef“ weitergegeben werden.⁷⁹

In den Arbeitskreissitzungen äußern Abgeordnete auch einmal ihren Unmut über bestimmte Regierungsaktivitäten, weil sie davon ausgehen können, dass das nicht an die Öffentlichkeit gerät. Gerade die Abwesenheit von Medien garantiert ein Diskussionsklima, in dem jeder seine Ansicht äußern kann, ohne sich dafür öffentlich rechtfertigen zu müssen. Es gibt nicht viele politische Gremien, wo das möglich ist. Organisiert werden die Arbeitskreise von denselben Referenten, die auch die betreffenden Ausschüsse (in der Regel zwei Ausschüsse und Arbeitskreise pro Referent) betreuen. Der Vorsitzende des Arbeitskreises ist normalerweise auch der Sprecher seiner Fraktion im betreffenden Ausschuss und/oder Ausschussvorsitzender. Die Vorsitzenden derselben Arbeitskreise aus den anderen Fraktionen treffen untereinander informelle Vereinbarungen z. B. über die Tagesordnung der Ausschusssitzungen, die Behandlung einzelner Punkte, über Informationsreisen des Ausschusses oder über Anhörungen.

Arbeitskreise können sehr aktiv sein und durch entsprechende Aktivitäten wie Anhörungen oder Einladungen prominenter Experten viel zur fraktions- und parteiinternen Meinungsbildung zu einem bestimmten Thema beitragen. Im Wettbewerb um hohe Fraktions- und Parteiämter ist für die Sprecher die Profilierung in Arbeitskreisen eine wichtige Voraussetzung. Umso wichtiger ist es daher, dass sich die Sprecher von Arbeitskreisen auf das Agendasetting ihrer Fraktion großen Einfluss haben und sich dabei gegenüber den Sprechern anderer Arbeitskreise durchsetzen. Je wichtiger ein Thema wahrgenommen wird, umso wichtiger ist auch der jeweilige Arbeitskreissprecher. Auch bei der Besetzung hoher Positionen in der Regierung wird gern auf die Experten der Fraktion, eben die Sprecher der Arbeitskreise zurückgegriffen. Auch die

79 Auch von anderen Gelegenheiten wird über die partei- oder fraktionsinterne Stimmung berichtet. Die damalige Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth berichtete in ihrer Autobiografie, dass „jedesmal, wenn ich bei CDU-kritischen Organisationen einen Vortrag hielt, meine Äußerungen ohne Umwege rasch ins Kanzleramt [zu Helmut Kohl, M. M.] gelangten“ (Süssmuth 2000: 199).

Referenten von Arbeitskreisen finden sich häufig als Beamte in der Regierung wieder.

Viele Beamte schätzen die Teilnahme an den Arbeitskreisen höher ein als die an den anschließenden Ausschusssitzungen. Schließlich ist alles schon im Arbeitskreis besprochen und da die Mehrheitsfraktion dort das Abstimmverhalten und die Argumentationslinie für den Ausschuss und für das Plenum festgelegt hat, kann in den streng formalisierten Ausschusssitzungen, an denen häufig auch die Öffentlichkeit zugelassen ist, nichts Ungewöhnliches mehr passieren. Die formell gefassten Beschlüsse sind ohnehin im Protokoll nachlesbar und bieten normalerweise keine Überraschungen. Auch in den Ausschüssen gibt es die Tendenz zu „Fensterreden“, weil in Anwesenheit der Öffentlichkeit – von Vertretern anderer Ministerien, Fraktionsmitarbeitern, einzelnen Journalisten oder Vertretern betroffener Verbände – jeder Abgeordnete seine Rolle spielt. Auch die Arbeitskreise der Opposition tagen vor den Ausschusssitzungen, so dass auch ihre Abgeordneten dem zuvor festgelegten Drehbuch folgen.

Der Nutzen einer Teilnahme von Ressortvertretern an den Arbeitskreissitzungen ist asymmetrisch verteilt: Die Fraktion dürfte von der Expertise der Beamten mehr profitieren als umgekehrt der Beamte von der Meinungsbildung der Fraktion. Es ist nicht selbstverständlich, dass ein Minister seine Fraktion umfassend informiert. Das kann so weit gehen, dass die Fraktion erst aus der Zeitung von den Plänen der Regierung erfährt. In diesem Fall kommt es zu einem Konflikt zwischen Fraktion und Minister. Die Abgeordneten wollen wissen, warum sie nicht in die Meinungsbildung der Regierung eingebunden wurden und erst über Dritte von bestimmten Vorgängen erfahren.

Dafür kann es mehrere Gründe geben: Viele Minister wollen die Fraktion nicht informieren oder gar beteiligen, um zu verhindern, dass ressortinterne Papiere „Beine bekommen“, die zum Teil noch nicht ausgereift sind und nur einen temporären Diskussionsstand festhalten. Andererseits wissen sie, dass sie für wichtige Vorhaben die parlamentarische Unterstützung ihrer Fraktion brauchen. Je eher und enger also Vertreter der Fraktion in das Regierungsvorhaben eingebunden sind, umso größer ist die Chance, dieses auch umzusetzen. Das gilt z. B. für größere Gesetzesvorhaben. Hier ist fast die Regel, dass Fraktion und Regierung eng zusammenarbeiten. Aber eine Regierung macht nicht ständig Gesetze. Viel häufiger als Gesetzesvorhaben sind Projekte wie die Gründung neuer Institute oder die Umstrukturierung von Förderprogrammen, die zum Teil sehr kostenintensiv sind. Es ist daher aus der Sicht eines Abgeordneten verständlich, wenn er über die Vorgänge informiert ist, die die Regierung in seinem Wahlkreis plant. Umgekehrt versucht er, Initiativen aus seinem Wahlkreis durch direkte Intervention beim zuständigen Ressortchef zu beschleunigen. Formell wäre das nur über eine offizielle Anfrage möglich. In der Praxis sind aber informelle Anfragen die Regel. Eine offiziell-

le Anfrage kann dennoch sinnvoll sein, wenn der Abgeordnete vor Ort gegenüber der Lokalpresse dokumentieren will, wie er sich bei der Regierung für ein bestimmtes Projekt einsetzt. Anfragen von Abgeordneten und die entsprechenden Antworten der Regierung sind immer öffentliche Dokumente.

4.3.3 Interventionen von Abgeordneten

Nachfragen und Eingaben einzelner Abgeordneter sind ein nicht gerade seltener Input von Ministerien. Meist gehen diese Eingaben auf Bitten von einzelnen Bürgern, Unternehmen oder sonstigen Institutionen aus. Dabei wird darauf geachtet, dass auch Anfragen und Eingaben von Abgeordneten der Opposition genau so sorgfältig beantwortet werden wie die von der Regierungsfraktion. Abgesehen davon, dass das wegen der gebotenen Neutralität der Exekutive selbstverständlich sein sollte, gibt es vor Ort oft „Große Koalitionen“, wenn es um die Durchsetzung lokal bedeutsamer Projekte geht. In vielen Parlamenten existieren neben den Landesgruppen (z. B. aus Bayern, dem Ruhrgebiet oder den neuen Ländern) der Fraktionen gelegentlich auch eine informelle und fraktionsübergreifende Zusammenarbeit von Abgeordneten aus einer bestimmten Region. Weil Petenten eine größere Nähe von Abgeordneten der Regierungspartei zur Regierung vermuten, wenden sich Bürger, Unternehmen und Verbände mit ihren Anliegen direkt an den jeweiligen Abgeordneten vor Ort.

Der Weg einer Eingabe vom Bürger, von einem Verein oder einem Unternehmen über den Abgeordneten zum Minister wird häufig gewählt und sorgt für einen nennenswerten Input an Aufgaben für die Exekutive. Das Spektrum der Eingaben reicht von persönlichen Anliegen einzelner Bürger (ähnlich wie formelle Petitionen, die über den Petitionsausschuss des Parlaments oder vom Bundespräsidenten an die Regierung mit der Bitte um Stellungnahme weitergeleitet werden) bis hin zur Unterstützung größerer Projekte, die einzelne Referate neben den eigentlichen Aufgaben über eine längere Zeit beschäftigen können. Der geringste Aufwand einer Eingabe ist ein Sachstandsbericht mit einem Antwortschreiben auf Referatsebene. Oft geht es aber um wesentlich mehr: Viele Bürger, die bei nachgeordneten Behörden oder bei Gerichten mit ihren Anliegen nicht weiterkommen oder deren Entscheidungen nicht akzeptieren, sehen in der Regierung eine letzte Instanz. Allein die Aufklärung des Sachverhalts durch Nachfragen bei anderen Ressorts und Behörden sowie die anschließende Handlungsempfehlung können sehr umfangreich ausfallen. Viele Bürger verstehen nicht, dass die Regierung ihnen aufgrund definierter Zuständigkeiten (Gewaltenteilung, Föderalismus) nicht helfen kann. Sie kann weder Gerichtsurteile aufheben noch private Baugenehmigungen erteilen

oder unliebsame Fernsehsendungen verbieten – alles dies wird immer wieder gern von Bürgern gefordert.

Gerade bei größeren Projekten werden einzelne Abgeordnete zu Mitgestaltern in einem Netzwerk aus meist exekutiven und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Viele Abgeordnete machen ein solches Projekt dann zu ihrem Anliegen und setzen sich immer wieder für den Fortgang ein. Es ist von der Person des Abgeordneten abhängig, wieweit er sich für ein Projekt engagiert. Das Engagement kann sich in einem einmaligen Brief an die Regierung mit der Bitte um wohlwollende Prüfung des Projekts erschöpfen, es kann aber auch eine kontinuierliche Nachfrage beim zuständigen Referat bedeuten.

Es ist eine Frage der empirischen Forschung, ob und wie Projekte durch derartige Interventionen von Politikern bei der Regierung beschleunigt werden. Es gibt Hinweise darauf, dass die Verwaltung trotz ständiger Nachfragen und ständigen Drucks von oben das Projekt nach allen Regeln der Verwaltungskunst prüft und dennoch immer wieder zu negativen Einschätzungen kommt. Auch Ministern bleibt dann nichts anderes übrig, als auf das Ergebnis der fachgerechten Prüfung ihres Hauses zu verweisen und es damit in Schutz zu nehmen. Der Vorwurf der „korrekten“, aber langsamen Bürokratie ist gegen den der Günstlingswirtschaft abzuwägen. Im Zweifel ist für einen Politiker Ersteres leichter zu verkraften. Andererseits ist es immer auch ein Prestigeverlust, wenn ein Minister nichts tun kann. Das muss zumindest gut begründet und mit persönlichem Bedauern versehen sein. Es gibt die Tendenz, dass negative Bescheide von der Hausspitze gern an untere Ebenen delegiert werden. Konkrete Erfahrungen zeigen, dass selbst bei ständiger Intervention hochrangiger Politiker – häufig handelt es sich um Lokalpolitiker oder Bürgermeister –, die einer der Regierungsparteien angehören, Projekte dennoch abgelehnt werden, weil formale Kriterien nicht erfüllt sind. Kein Minister will leichtfertig einen Förderskandal riskieren. Dennoch gibt es zahlreiche Gegenbeispiele dafür, wo genau das gegen den Rat der Arbeitsebene geschehen ist. Damit beide Seiten ihr Gesicht wahren können, werden zwischen den Initiatoren eines Projekts und der Arbeitsebene Gespräche vereinbart, über deren Ergebnis beide Seiten informiert werden. So kann der Wille der Regierung deutlich werden, dass das Projekt eigentlich gefördert werden solle, aber dem leider Vorschriften z. B. der EU-Förderprogramme entgegenstünden. Der Lokalpolitiker wiederum kann vor Ort verdeutlichen, wie er sich bei seiner Regierung für seinen Wahlkreis einsetzt. Auch hier gibt es Beispiele dafür, wie Projekte, die eigentlich nie hätten gefördert werden dürfen, „passend gemacht“ werden.

4.4 Personalrekrutierung und Qualifizierungsbedarf

Jede Organisation kann ihre Ziele nur verwirklichen, wenn die dafür erforderlichen Maßnahmen, Schritte und Strategien von den Mitarbeitern verstanden, mitgetragen und schließlich umgesetzt werden. Damit ist die Frage verbunden, welche Anforderungen an die Mitarbeiter der Exekutive zu stellen sind. Viele Reformvorhaben dürften weniger am Unwillen der Mitarbeiter als vielmehr an ihrer fehlenden Kompetenz scheitern. Wer in den 1990er Jahren – also zu Beginn der digitalen Revolution – als Mitarbeiter in die öffentliche Verwaltung eintrat, lernte eine andere Verwaltung kennen als die heutige. Zwar werden die Mitarbeiter regelmäßig im Umgang mit neuen Technologien, Organisationsmodellen und Vorschriften geschult. Aber es bleibt ein Unterschied zwischen den *digital natives* und denen, die mit den neuen Medien nicht aufgewachsen sind.

4.4.1 Qualifikationswege und Laufbahnen

Die Ausbildung des Personals in Regierung und Verwaltung ist im Prinzip standardisiert (Ellwein/Zoll 1973). An den Fachhochschulen für die öffentliche Verwaltung werden Mitarbeiter des gehobenen Dienstes ausgebildet. Dabei bestehen Spezialisierungsmöglichkeiten etwa im Haushaltsrecht, in der Justiz oder im technischen Bereich. Der „höhere Dienst“ – die höchste Laufbahn im öffentlichen Dienst – kennt als Standardqualifikation das Zweite Juristische Staatsexamen. Neben der juristischen Schiene gibt es zahlreiche Ausnahmen: So dürfte die zweitstärkste Gruppe von Mitarbeitern des höheren Dienstes aus Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern (vor allem Volkswirten) bestehen (Brinkmann 1973). Das Profil der Mitarbeiterqualifikationen hängt von der Aufgabe der Verwaltung ab. So bilden z. B. Naturwissenschaftler und Ingenieure in der Gewerbeaufsicht, in der Lebensmittelüberwachung oder in den Bauämtern eine dominante Gruppe. Die „höheren technischen Verwaltungsbeamten“ bilden fast schon ein geschlossenes Korps innerhalb der Verwaltung. Es gibt keine Studienrichtung, die nicht auch irgendwo auf einer Stelle im höheren Verwaltungsdienst benötigt wird. Man findet z. B. Historiker und Erziehungswissenschaftler in den Schulministerien, Germanisten und Journalisten in den Pressestellen der Bezirksregierungen, Ärzte in Gesundheitsämtern sowie Architekten, Bauingenieure und Raumplaner in den Baubehörden.

Die Vereinheitlichung der Eingangsvoraussetzungen in den höheren Dienst war ein Bestandteil der preußischen Reformen. Auf diese Weise wurde auch die Verrechtlichung und Orientierung am preußischen Recht vorangetrieben. Zugleich wurde damit eine spezifische Denk- und Arbeitsweise in der Exekutive etabliert. Die Öffnung der Verwaltung für andere Berufsgrup-

pen war fast immer ein Politikum und wurde von den (Verwaltungs-)Juristen bekämpft: Zuviel Sachkunde sei dem Gesamtüberblick abträglich und den könne eben nur der Jurist haben. Viele Verwaltungsjuristen teilen diese Auffassung auch heute noch.

Je mehr Aufgaben auf die Exekutive zukamen, umso mehr zeigte sich die Beschränktheit dieser Auffassung. Schon im 19. Jahrhundert wurden daher für bestimmte Berufsgruppen – z. B. Bauingenieure (Bolenz 1993) für den Straßenbau, Tierärzte und Ärzte für die Seuchenbekämpfung – besondere Laufbahnen eröffnet, für die sie sich allerdings erst nach einem zweijährigen Referendariat qualifizieren mussten. Auch diese Regelung gilt im Prinzip bis heute. Solange ein Jurist an der Spitze einer Behörde war, solange wurden die Sonderlaufbahnen und -zugangswege toleriert. Zu einem bemerkenswerten Streit kam es, als der Rundfunkpionier und Ingenieur Hans Bredow zum Spitzenbeamten im Reichspostministerium und 1921 zum Staatssekretär für Telegrafien-, Fernsprech- und Funkwesen ernannt werden sollte. Sogar im Reichstag wurde darüber debattiert, ob ein Ingenieur überhaupt in der Lage sei, eine Behörde zu leiten, da ihm naturgemäß der weite Blick fehle (Zweckbronner 1980). Dies war nur der Höhepunkt eines Jahrzehnte dauernden Statuskampfes zwischen Juristen und Ingenieuren um die Herrschaft in der Exekutive, den letztlich die Juristen für sich entschieden.

Für eine Berufstätigkeit von Hochschulabsolventen in Ministerien und anderen Behörden bestehen im Wesentlichen zwei voneinander getrennte Laufbahngruppen: den gehobenen Dienst und den höheren Dienst. Sie stehen in einem eindeutigen Hierarchieverhältnis zueinander und unterscheiden sich nach den geforderten Eingangsvoraussetzungen sowie ihrer Dotierung. Die typische Tätigkeit des gehobenen Dienstes ist die Sachbearbeitung, die des höheren Dienstes reicht von der Tätigkeit als Referent oder Dezernent bis hin zur Tätigkeit als Abteilungsleiter. Je höher das jeweilige „Amt“ ist, das jemand ausübt, umso größer ist die Führungsverantwortung in einer eindeutigen Hierarchie und umso höher ist die politische Funktion. An der Spitze der Hierarchie steht – je nach Behörde – der Staatssekretär (bei Ministerien) oder der Regierungspräsident (bei Bezirksregierungen). Sie sind in dieser Funktion die Vorgesetzten aller Mitarbeiter einer Behörde und bilden in Ministerien die Schnittstelle zur politischen Führung, dem Minister. Alle Vorgänge eines Hauses müssen, wenn sie an die Spitze des Hauses gehen, den Weg über den Staatssekretär nehmen, der bei seiner Arbeit von einem eigenen Büro unterstützt wird.

Es hat sich eingebürgert, die drei Ebenen Arbeitsebene (Referate), Abteilungsebene (mit Gruppen- oder Unterabteilungsleitungen) und politische Ebene (Staatssekretär und Minister) zu unterscheiden. Zu Verhandlungen über ein Issue oder zur Vorbereitung größerer Entscheidungen legen in der Regel zunächst die Arbeitsebenen verschiedener Abteilungen das Ergebnis ihrer Verhandlungen vor und leiten es an die nächste Hierarchieebene weiter.

Dabei werden auch Probleme, die auf der Arbeitsebene nicht gelöst werden konnten, in einer Vorlage festgehalten, die dann der höheren Ebene weitergeleitet wird. Sollte sich dann immer noch keine Lösung finden, wird das Problem an die politische Ebene mit der Bitte um Entscheidung herangetragen, wobei die bisherigen Überlegungen dargelegt werden. Je höher die Ebene ist, umso politischer ist die Abwägung. Während sich die Arbeitsebenen auf die sachliche Dimension eines Problems beschränken, spielen auf den höheren Ebenen auch politische Aspekte eine Rolle. So kann eine sachlich gebotene Lösung aus politischen Erwägungen heraus dennoch abgelehnt werden, weil es der falsche Zeitpunkt ist, weil sie aus wahltaktischen Überlegungen ungünstig erscheint, weil sie den Koalitionspartner provozieren könnte oder weil sie aus bundespolitischen Erwägungen nachteilig wäre. Letzteres ist gerade bei Großen Koalitionen im Bund der Fall, weil auf Länderebene immer eine der beiden großen Parteien regiert. Auf den Arbeitsebenen sind alle diese Aspekte zwar bekannt, aber sie werden meistens weitgehend ausgeblendet. Auf allen Stufen sind Mitarbeiter der beiden Laufbahngruppen in ihren Funktionen als Entwurfsverfasser, Protokollanten oder Organisatoren beteiligt.

Von Ausnahmen abgesehen ist der höhere Dienst nur Absolventen von Universitäten zugänglich. Mit der Einführung von Bachelor- und Masterabschlüssen durch die Bologna-Reformen blieb dieses Muster im Wesentlichen erhalten, nur dass es jetzt auf die Akkreditierung der Studiengänge ankommt. Der gehobene Dienst rekrutierte sich aus Absolventen von Fachhochschulen. Nach der Bologna-Reform waren dies Bachelor-Absolventen von der Fachhochschule und – das war neu – auch von den Universitäten. Nur der Masterabschluss einer Universität qualifiziert ohne weiteres für den höheren Dienst. Juristen, die ohnehin nur das Zweite Juristische Staatsexamen kennen und bewusst die Übernahme der neuen Abschlüsse ablehnen, sind automatisch für die Laufbahn des höheren Dienstes qualifiziert.

Das Spektrum der Fachrichtungen an Fachhochschulen ist begrenzter als das an den Universitäten: Mitarbeiter des gehobenen Dienstes haben in der Regel den Bachelorabschluss einer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung – früher z. B. als Diplomverwaltungswirt – für den kommunalen, den allgemeinen Verwaltungsdienst, für Verwaltungsbetriebswirtschaft u. Ä. Dieser Abschluss qualifiziert für alle Tätigkeiten in der Laufbahn des gehobenen Dienstes öffentlicher Verwaltungen. Nicht wenige wechseln nach einer gewissen Zeit z. B. von der staatlichen Steuerverwaltung zu einem Steuerberater oder in die Wirtschaft, wo es keine Laufbahnen gibt und die Verdienstmöglichkeiten attraktiver sind. Die Ausbildung an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung ist sehr praxisnah. Aber auch Sozialarbeiter, Betriebswirte und Ingenieure von Fachhochschulen können mit einem Bachelorabschluss im gehobenen Dienst in entsprechenden Verwaltungszweigen tätig werden. Bewähren sie sich, können Einzelne den Aufstieg in den höheren Dienst schaffen.

Diese beiden Laufbahngruppen haben eindeutige Funktionen bei der Erfüllung exekutiver Aufgaben. Dezernenten, Referenten und Referatsleiter werden in ihrer Funktion von Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes unterstützt. Die jeweiligen Aufgaben und Anforderungen sind in jeder Behörde eng definiert. Beide Laufbahngruppen sind vor allem durch eine eindeutige Hierarchisierung gekennzeichnet. Das kann zu Spannungen führen, wenn z. B. ein altgedienter Sachbearbeiter, der sein Arbeitsgebiet beherrscht, einen Berufsanfänger als Vorgesetzten bekommt und ihn in seiner Funktion als Referent in das Fachgebiet einarbeiten muss.

4.4.2 Qualifikationsstruktur als Konfliktquelle

Die Qualifikationsstruktur des Personals im öffentlichen Dienst kann zu einer Reihe von Konflikten Anlass geben. Die unterschiedlichen Qualifikationen führen zu unterschiedlichen Problemsichten und Realitätskonstruktionen und diese wiederum zu unterschiedlichen Lösungsansätzen: Juristen neigen dazu, sich als die Herren des Verfahrens und als Generalisten grundsätzlich für alles zuständig und kompetent zu sehen. Vor allem Ingenieure und ihre Verbände bestreiten zumindest für die Bereiche der technischen Verwaltung die Allkompetenz der Juristen und beanspruchen ihrerseits, nicht nur über Wertungs-, sondern auch über Fachkompetenz zu verfügen.

Bis heute kann keine alternative Ausbildungsrichtung den Anspruch erheben, für alle Aufgaben des öffentlichen Dienstes geeignet zu sein. So dürfte auch in Zukunft das Juristische Staatsexamen – allen erkannten Mängeln zum Trotz (Emmerich 1982) – der Schlüssel zum Zugang für den höheren Dienst sein. Seit langem schon wird gerade auch von Juristen selbst die einseitige Orientierung des Jurastudiums und des daran anschließenden Referendariats an der Justiz kritisiert. So werden z. B. die Aufgaben einer modernen Verwaltung in der Juristenausbildung gegenüber Inhalten wie Prozess- und Strafrecht vernachlässigt. Aber auch andere Studiengänge qualifizieren ihre Absolventen nicht optimal für sämtliche Aufgabe in der Exekutive, sondern nur für Teilbereiche. Das Studium der Verwaltungswissenschaft z. B. ist zu wenig an der Praxis ausgerichtet und vernachlässigt – quasi spiegelbildlich zum Jurastudium – zudem die in jeder Verwaltung auftauchenden Bezüge zum Recht. So bleibt es nicht zuletzt mangels überzeugender Alternativen beim Juraexamen als Regelvoraussetzung für den Einstieg in den höheren Verwaltungsdienst. Nur wenige Verwaltungsjuristen verfügen über ein Aufbaustudium in Verwaltungswissenschaften (etwa an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer), das sie für ihre Karriere eigentlich nicht brauchen.

Die spezifische Ausbildung und Sozialisation des Personals im höheren Verwaltungsdienst ist einer der Gründe dafür, dass die Verwaltung so und

nicht anders funktioniert. Das gilt für die Rechtsförmigkeit fast aller Verfahren und die Neigung der Verwaltung zur Verrechtlichung aller Lebensbereiche. Alternative Lösungswege geraten dadurch weniger in den Blick. Das juristische Studium vermittelt den Eindruck, dass alle privaten und politischen Konflikte durch das Instrument des Rechts lösbar sind und deshalb auch so gelöst werden sollten. Instrumente wie Mediation, korporative Steuerung, Netzwerke oder Governance sind in der Welt der Verwaltungsjuristen allenfalls begrifflich präsent, haben aber in der Regierungspraxis eine zunehmende Bedeutung.

Es stellt sich schon länger die Frage, ob die juristischen Methoden und Denkweisen den Problemen, vor denen die Exekutive moderner Gesellschaften heute steht, gerecht werden. Eine der ersten Reaktionen des Staates auf die Herausforderungen des gesellschaftlichen Strukturwandels war die Öffnung der staatlichen Verwaltung für andere Berufsgruppen wie Ärzte, Ingenieure oder Ökonomen. Von Anfang an wurden diese von den Juristen als „Spezialisten“ angesehen, denen man bestenfalls eine subalterne Gehilfenstellung zugestand, solange der Jurist Herr des Verfahrens blieb. Masterabsolventen wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Studiengänge müssen einen zweijährigen Vorbereitungsdienst (Verwaltungsreferendariat) durchlaufen, um nach einer Staatsprüfung als Beamte im höheren Verwaltungsdienst tätig werden zu dürfen. Auch die Absolventen technischer Studiengänge müssen vor einer Beamtentätigkeit im Verwaltungsdienst einen Vorbereitungsdienst durchlaufen. Ziel der Ausbildung ist es, den Referendaren einen Einblick in die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung zu vermitteln und sie mit der Organisation und Arbeitsweise der Verwaltung vertraut zu machen. Als Verwaltungs- oder Regierungsangestellte können Absolventen anderer Studienrichtungen auch ohne Beamtenstatus in der öffentlichen Verwaltung arbeiten.

Die Rekrutierung des Personals der Exekutive ist über die formalen Eingangsqualifikationen hinaus nicht weiter normiert (Luhmann/Mayntz 1973). Einen Königsweg gibt es nicht – aber es haben sich einige Einstiegswege in die Ministerialverwaltung herausgebildet. Eine Möglichkeit ist z. B. die Tätigkeit bei einer Bezirksregierung oder als Richter. Mitarbeiter, die die klassische Verwaltung und zudem einige Sachgebiete – Schule, Katastrophenschutz, Justiz u. a. – kennen, werden von Ministerien besonders gern übernommen. Der Weg über die „klassische“ Verwaltung gilt vielen Personalern in den Ministerien als ideal. Weiterhin gibt es den Quereinstieg über eine Tätigkeit in einem Bereich, der für den jeweiligen Verwaltungszweig einschlägig ist, und die politische Schiene durch eine Tätigkeit als Mitarbeiter einer Regierungsfraktion oder eines Abgeordneten.

Quereinsteiger kommen oft aus Projekten, die ein Ministerium gefördert hat und die z. B. genau den Referenten ersetzen, der sie jahrelang gefördert hat. Ähnliches gilt für Mitarbeiter aus Verbänden, die über verschiedene

Arbeitskontakte zu Ministerien verfügen und dann bei einer frei werdenden Stelle ins Ministerium wechseln. Auf diese Weise entsteht in jedem Ministerium eine Mischung aus unterschiedlichen Berufsbiografien und Kompetenzen, die aus der Sicht des klassischen Ministerialbeamten zunächst einmal Ausnahmen von der Regel sind. Wer nicht über die klassischen Rekrutierungswege – Juraexamen, Referendariat, Verwaltungserfahrung in einer Mittelbehörde – verfügt, wird sich zunächst an der juristisch geprägten Arbeitsweise, Sprache und Rationalität der Verwaltung stören – manche gewöhnen sich nie daran und kokettieren mit ihrem Status als Wissenschaftler, Journalist oder Ingenieur.

Die Anforderungen an eine moderne Verwaltung sind in allen ihren Bereichen so vielfältig, dass die juristische Ausbildung in ihrer jetzigen Form als Lingua franca für den höheren Verwaltungsdienst kaum zu rechtfertigen ist. Durch den Modus der Governance erhalten nicht-hierarchische und außerrechtliche Steuerungsmodi sowie Verhandlungen und Kommunikation zunehmend mehr Gewicht für die Lösung politischer Probleme, obwohl jedes Politikfeld durch einen fachspezifischen und allgemeinen Rechtsrahmen strukturiert ist – aber eben nicht nur dadurch, sondern auch durch kognitive Rahmungen, Akteure und Netzwerke. Je mehr sich Governance als Gestaltungsmodus durchsetzt, um so muss auch über die angemessenen Voraussetzungen des Personals im öffentlichen Dienst nachgedacht werden. Angesichts der Vielfalt von Verwaltungsaufgaben und der Komplexität von politischen Herausforderungen wäre zu fragen, ob nicht auch Juristen eine Art Vorbereitungsdienst durchlaufen sollten, der sie für eine Tätigkeit in der Exekutive qualifiziert und in dem auch Alternativen zum Recht als Gestaltungsinstrument der Politik vermittelt werden. Viele Anläufe zu einer Neuorientierung der Rekrutierung und Qualifizierung sind im Sand verlaufen. Die verschiedenen Reformmodelle, mit denen die Verwaltung periodisch bedacht wird, bleiben so lange alter Wein in neuen Schläuchen, solange sich an der Ressource Personal nichts ändert.

Governance bedeutet vermehrte Kommunikation und engere Vernetzung mit der immer heterogener werdenden Gesellschaft. Jedes organisierte Interesse erwartet von der Regierung kompetente Ansprechpartner für ihre jeweiligen Anliegen. Die Vielfalt der Gesellschaft und ihrer Anliegen muss sich nicht nur in geänderten Bezeichnungen für Fachreferate, sondern auch in der Kompetenz der darin beschäftigten Mitarbeiter zeigen. In Regierung und Verwaltung sollten daher Personen arbeiten, die die Probleme der unterschiedlichsten Klientel verstehen und nicht nur innerhalb eines bestehenden Rechtsrahmens einordnen können. Das gilt insbesondere für die Bereiche Migration, Gleichstellung, Kultur und Medien, aber auch für Bereiche wie Stadtentwicklung, Soziales, Sport, Schule, Wissenschaft und Umwelt, die in den letzten Jahren ebenfalls stark vom sozialen Wandel geprägt wurden. Die Zivilgesellschaft als der Raum zwischen dem politischen System und dem

einzelnen Bürger steht der Exekutive und dem Parlament nicht gegenüber, sondern ist auf vielfältige Weise mit den Verfassungsorganen personell und strukturell verflochten. Organisierte Interessen und auch NGOs leben in einer mehr oder weniger engen Symbiose vor allem mit der Exekutive. Durch den engen Austausch entstehen gemeinsame Sichtweisen („Frames“) auf mögliche Lösungswege für politikfeldspezifische Probleme.

Ab einer bestimmten Verfestigung der Beziehungen zwischen organisierten Interessen und Exekutive spricht man von „Verbandsherzogtümern“. Besonders intensiv gilt dies für die Bereiche der Sozialpolitik und der Landwirtschaft (Schmidt/Zohlnhöfer 2006: 146). Im Prinzip haben aber alle anderen Schnittstellen der Exekutive zu ihrer Klientel eine gewisse Färbung durch den ständigen Umgang mit Vertretern z. B. der Medien, der Kunst oder des Sports erhalten, die sich im Sprachgebrauch oder im Habitus zeigt. Verwaltungen in diesen Bereichen funktionieren anders als etwa in den Bereichen Justiz, Außenpolitik oder Finanzen. Konflikte zwischen diesen unterschiedlichen Verwaltungswelten, die zum Teil die dahinter stehenden unterschiedlichen Lebenswelten der beteiligten Akteure spiegeln, sind dann kaum zu vermeiden, zumal es immer wieder Berührungen gibt.

Aus der Sicht der Exekutive werden durch die enge Verflechtung mit der Zivilgesellschaft die Chancen erhöht, rechtzeitig Probleme in einzelnen Politikbereichen zu erfahren aber auch frühzeitig Lösungsmöglichkeiten auszutauschen und auszuprobieren. Der ideale Verwaltungsmitarbeiter wäre also in seiner Behörde ebenso verankert wie in der Szene des jeweiligen Politikbereichs. Er wäre analog zum „postmodernen Experten“ (Pfadenhauer 2003) eine Art Grenzgänger, der neue Entwicklungen und Ideen, aber auch mögliche Probleme und Konflikte in seinem Bereich frühzeitig erkennt und sie in das politisch-administrative System transformiert. Beides, sowohl die positiven Entwicklungen als auch mögliche Konflikte lassen sich umso besser steuern, je frühzeitiger sie erkannt werden. Im Prinzip sind die einzelnen Arbeitseinheiten in der Exekutive spezifische Sensoren für die Entwicklungen in einem ganz bestimmten Bereich. Es ist zunächst einmal die Verantwortung dieser Sensoren zu erkennen, ob es sich um eine ernst zu nehmende Entwicklung handelt, die den Keim eines größeren politischen Konflikts in sich birgt, oder um das übliche Maß an Konflikthaftigkeit, die in jeder dynamischen Entwicklung steckt. Wichtig ist, dass diese Entwicklungen überhaupt erkannt und eingeschätzt werden und somit das politisch-administrative System überhaupt in die Lage versetzt wird, darauf zu reagieren. Dies ist nur möglich, wenn die jeweiligen Mitarbeiter der Exekutive sowohl mit den verwaltungsinternen und politischen als auch mit den Kontexten des jeweiligen Politikbereichs vertraut sind. Der einzelne Mitarbeiter ist somit in zwei Welten eingebunden, die an ihn unterschiedliche Anforderungen stellen. Auf die damit verbundenen Rollenkonflikte wurde bereits hingewiesen.

Governance als neue Art der politischen Gestaltung lebt von dieser Verwurzelung und Vernetzung in verwaltungsinternen und externen, lebensweltlichen Kontexten. Nach der traditionellen Auffassung politischer Steuerung war die Trennung zwar ebenfalls niemals vollständig. Sie wurde aber zumindest als Fiktion konstruiert. Eine zu starke Bindung an Kontexte außerhalb des politisch-administrativen Systems steht unter dem Verdacht einer zu großen Nähe zu einer bestimmten Klientel. Dabei waren schon immer ganze Abteilungen in bestimmten Ministerien eng mit ihrer Klientel verbunden. In Bereichen wie z. B. Schule, Sport, Kultur oder Wissenschaft gibt es einen relativ regen Austausch von Mitarbeitern zwischen der Exekutive, ihren nachgeordneten Behörden und ressorteigenen Instituten sowie mit Verbänden und Institutionen, die über Arbeitskontakte zu ihren jeweiligen Ministerien verfügten. Davon profitieren beide Seiten: Die Exekutive erhält Mitarbeiter, die mit einem bestimmten Politikbereich sehr vertraut sind, und die organisierten Interessen in diesem Bereich erhalten Know-how aus der Exekutive. In manchen Unterabteilungen kann man kaum erkennen, ob sich ein Verband eine Arbeitseinheit im Ministerium „hält“ oder umgekehrt das Ministerium einen Verband. Die Lebens- und Karrierewege des Personals von Verwaltungszweigen und Verbänden sind in einigen Bereichen so eng miteinander verknüpft, dass es mehr oder weniger Zufall ist, ob jemand auf die eine oder andere Seite wechselt. Zur engen personellen Verflechtung gehört auch, dass nicht wenige Beamte nach ihrer Pensionierung genau den Verband beraten, mit dem sie zuvor zu tun hatten.

Diese enge personelle Verflechtung ist ein großer Vorteil für die Politikgestaltung, da man auf beiden Seiten die gleiche Sprache spricht, die Probleme des jeweiligen Gegenübers kennt und sich in wesentlichen Dingen einig ist. Das senkt nicht nur die Transaktionskosten für die Umsetzung politischer Ziele, sondern erhöht auch die Anfälligkeit der Exekutive für Lösungen, die nicht gerade dem Gemeinwohl dienen. Aus der Einbettung in externe Kontexte kann die Gefahr entstehen, die eigentlichen Ziele der politischen Gestaltung zu vernachlässigen und zu sehr die Sichtweise der organisierten Interessen zu übernehmen. Auf jeden Fall werden durch personelle Verflechtungen und informelle Kommunikationswege Voraussetzungen für den Governancemodus geschaffen sowie die Responsivität des politischen Systems erhöht.

Durch die personelle Verflechtung zwischen Exekutive und Zivilgesellschaft findet eine wechselseitige „Kolonialisierung der Lebenswelten“ statt. Jürgen Habermas meinte mit diesem Konzept die einseitige Überformung (Ökonomisierung und Rationalisierung) von Lebenswelten durch „das System“. Faktisch findet dieser Prozess auch in der anderen Richtung statt: Die Verfassungsorgane werden ebenfalls durch die Lebenswelten derer geprägt, die in und mit ihnen arbeiten. Jeder Generationswechsel in der Verwaltung, in der Justiz und in den Parlamenten bedeutet auch eine generationentypische

Beeinflussung mit Lebensstilen, Erfahrungen und Kompetenzen. Am populärsten ist sicher der Einzug der „68er-Generation“ in die Institutionen. Derzeit vollzieht sich ein Wechsel von dieser Generation hin zu einer Generation, die mit sozialen Netzwerken und allen Optionen des Internets groß geworden ist und die die ewigen Wahrheiten der „68er“ ebenso in Frage stellt wie die „68er“ die Gewissheiten ihrer Vorgänger. Das bedeutet, dass sich die Lebenswelten von Verfassungsorganen und Zivilgesellschaft nicht mehr unvereinbar gegenüberstehen. Dies ist nicht zuletzt ein Erfolg der „68er“, die die Kluft zwischen Staat und Gesellschaft, wie sie im Ständestaat zum Ausdruck kam, u. a. durch die Übernahme lebensweltlicher Normen überwinden wollte. Zu nennen wären hier etwa Sozialarbeiter oder Richter, die sich mit ihrer Klientel „solidarisieren“, oder Beamte von Fachverwaltungen, die eher die Problemsicht ihrer Fachbruderschaft vertreten als die ihrer politischen Führung. Die Grenzen zwischen Empathie und Verständnis für eine bestimmte Klientel einerseits und der Übernahme ihrer Interessen sind fließend. Diese buchstäblichen Grenzerfahrungen sind typisch für Mitarbeiter, die z. B. aus wissenschaftlichen, sozialen oder kulturellen Projekten kommen und nun in der Verwaltung über Projekte ihrer ehemaligen Szene entscheiden müssen.

Die Exekutive ist ebenso wie die anderen Verfassungsorgane auf einen Generationswechsel angewiesen, wenn sie Erstarrung und Entfremdung von der Gesellschaft vermeiden will. Das steht zwar in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem Anspruch, Stabilität, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit über kurzfristige Trends hinweg zu garantieren. Aber um Funktion und Legitimität der Exekutive in der modernen Gesellschaft zu wahren, müssen neue Ideen auch über neue Rekrutierungsmuster gewonnen werden. Das gilt auch für die Bemühungen, mehr Mitarbeiter mit Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst zu rekrutieren. Für die Personalabteilungen der Verwaltung wird Personalgewinnung und -schulung zunehmend zum Diversity-Management.

Last, but not least umfasst die Exekutive auch zahlreiche Funktionen, für die keine der bisher genannten Qualifikationswege einschlägig sind, sondern bei denen eine besondere Berufserfahrung gefordert ist. Das gilt z. B. für die Bereiche Protokoll, Informationstechnik und Veranstaltungen. Ein Staatsbegräbnis, ein EU-Gipfel oder der Besuch eines Staatsoberhauptes müssen professionell vorbereitet werden. Während für ein Staatsbegräbnis naturgemäß nur wenige Tage der Vorbereitung bleiben, stehen Staatsbesuche und EU-Gipfel lange vorher fest. In allen diesen Fällen werden mehrere Fachreferate eines oder mehrerer Ministerien eingebunden: So müssen bei einem Staatsbegräbnis Termine verschoben, Trauerreden geschrieben, Kondolenzbriefe entworfen, offizielle Würdigungen des Verstorbenen durch die Regierung verfasst, die Gäste informiert und die Veranstaltung selbst durch die Polizei gesichert werden. Bei einem Staatsbesuch wird lange vorher die Agenda zwischen den Arbeitsebenen der beiden Regierungen besprochen,

das meist kulturelle Rahmenprogramm bis zu den Details (Sitzordnung, Tischreden, Menü) des festlichen Banketts entworfen und der Zeitpunkt – vorläufig – festgelegt. Häufig geht es dabei um die Pflege von Wirtschaftsbeziehungen oder um Antrittsbesuche neuer Staatsoberhäupter. Die Planung umfasst in diesen Fällen die Auswahl der zu besuchenden Institutionen, der Gesprächspartner bis hin zur Erfüllung persönlicher Wünsche des Gastes abseits des Protokolls. Dies alles liegt quer zu den Routinen eines Ministeriums und muss daher in den täglichen Ablauf integriert werden. Wenn z. B. ein Staatsgast eine Universität besuchen und mit Studierenden diskutieren möchte, sind die entsprechenden Fachabteilungen des Wissenschaftsministeriums gefordert, konkrete Vorschläge zu machen und vor Ort alles vorzubereiten. Dabei sollte nach außen alles spontan und natürlich wirken, auch wenn aus Sicherheitsgründen die gesamte Innenstadt abgeriegelt wird und an jeder Ecke unübersehbar Sicherheitsbeamte platziert sind.

4.4.3 Die Regierung als „Tendenzbetrieb“ – Regieren nach einem Machtwechsel

Es gehört zum Ritual von vollständigen Regierungswechseln von Schwarz/Gelb zu Rot/Grün oder umgekehrt, nach einem Kassensturz „erstaunt“ festzustellen, dass für die Ziele der neuen Regierung kein finanzieller Spielraum vorhanden sei, da die Vorgängerregierung bereits alles ausgegeben habe. Da für die neue Regierung die Konsolidierung des Haushalts oberste Priorität habe, gelte es nun, eisern zu sparen. Die Frage ist, wie dies den Wählern und insbesondere der Klientel vermittelt werden kann, die den Regierungswechsel wollten. Kein Verband und keine Gruppe wird einsehen, warum gerade sie, bei allem Verständnis für Einsparungen im Allgemeinen, von den Einsparungen betroffen sein sollen.

Auch bei radikalen Kurswechseln zeigt sich immer wieder eine erstaunliche Kontinuität in bestimmten Politikbereichen, wenn sie nicht gerade als Beispiele für die Politik und Schwerpunkte der neuen Regierung dienen sollen. Selbst in solchen Fällen könnte die Exekutive, deren Personal sich trotz grundsätzlicher Loyalität eher den Zielen der alten Regierung verpflichtet ist, diese neuen Ziele konterkarieren. So können z. B. für die Schaffung von neuen, symbolträchtigen Aufgaben keine Haushaltsmittel rechtzeitig eingestellt werden oder es stehen keine Planstellen für neue Projekte zur Verfügung u. Ä. So wird zwar ein Kurswechsel nicht verhindert, aber zumindest verzögert. Das Bild vom Tanker, der nicht abrupt in eine andere Richtung gelenkt werden kann, gilt teilweise auch für die Exekutive, deren Beharrungsvermögen sprichwörtlich ist. Die Gründe dafür sind das auch bei radikalen politischen Richtungswechseln nur beschränkt austauschbare Personal, die eingefahrenen Routinen und nicht zuletzt Umfang und Komplexität der

Exekutive. Martin Florack (2013) unterscheidet in seiner Fallstudie des vollständigen Regierungswechsels 2005 in Nordrhein-Westfalen ein „Veränderungsnarrativ“ und ein „Stabilitätsnarrativ“. Dabei handle es sich um zwei sich ergänzende Aspekte eines Regierungswechsels: „Das Veränderungsnarrativ betont vor allem den Einfluss politischer Führung und den Veränderungs- und Steuerungsimpuls individueller politischer Akteure. [...] Das Stabilitätsnarrativ wiederum räumt den administrativen Aspekten der Regierungsorganisation größeres Gewicht gegenüber politischer Einflussnahme ein.“ (Florack 2013: 419). In der vorliegenden Fallstudie überwiegt das Stabilitätsnarrativ.

Es ist die Aufgabe der Regierungsplanung im Kanzleramt und in den Staatskanzleien der Länder (Florack/Grunden 2011), die eher allgemein gehaltenen Ziele der Regierungserklärungen und der Koalitionsvereinbarung in Verhandlungen mit den Ministerien in konkrete Maßnahmen umzusetzen und den Stand dieser Umsetzung regelmäßig, meist einmal jährlich, zu überprüfen. Der jeweilige Umsetzungsstand von angekündigten Projekten ist auch ein Prüfstein für die Öffentlichkeit, die Medien und die Opposition, die allesamt dafür sorgen, dass Zielverfehlungen als Versagen der Regierung politisiert werden. Die Verantwortung für das Erreichen der Ziele liegt beim jeweiligen Ressortchef. Minister, die zu stark von den Zielvorgaben abweichen, werden im Kabinett oder in „Beichtstuhlgesprächen“ mit dem Regierungschef in die Pflicht genommen, bevor die Regierung insgesamt in die Kritik gerät.

Auch bei wechselnden politischen Zielen und Prioritäten, wie sie typischerweise nach einem Regierungswechsel auftreten, bleibt die „Linie“ eines Ressorts in vielen Bereichen zunächst gleich. Die Gründe dafür sind vielfältig: längerfristige Bindungen bei Programmen und Projekten, Mischfinanzierungen zwischen EU, Bund und Ländern sowie durch die Eigenart des Politikfeldes vorgegebene Pfade. Auch die fachpolitische Orientierung der Mitarbeiter unterstützt eine einmal eingeschlagene Linie. So gestaltet sich z. B. der Ausstieg aus der Kernkraft oder aus der bemannten Raumfahrt wegen des Netzwerks an Verträgen mit zum Teil internationalen Partnern schwieriger als etwa die Erhöhung der Kinderfreibeträge oder Kürzung der Eigenheimzulagen. Dennoch sind grundlegende Kurswechsel wie z. B. die Energiewende der Bundesregierung nach dem Super-GAU in Fukushima 2011 möglich und Belege für die Handlungsfähigkeit der Politik, auch wenn sie mit hohen Kosten – etwa Regressansprüchen der Vertragspartner – verbunden sind.

Die Exekutive kann die neue Ausrichtung einer Fachpolitik durch eine flexible Interpretation der Programme und Bewilligungspraxis in gewissen Grenzen stärken oder schwächen. Auch Antragsteller und geförderte Institutionen können bei geänderten politischen Zielvorgaben flexibel sein: Ob z. B. ein wissenschaftliches Institut unter dem Aspekt der Grundlagenforschung

oder der Strukturentwicklung gefördert wird, ist eine Frage der geschickten Antragstellung.

Eine Schlüsselfunktion hat in diesem Zusammenhang das Personal. Vor allem die leitenden Mitarbeiter eines Ministeriums oder einer Behörde können Handlungs- und Interpretationsspielräume im Sinne der neuen Regierung eröffnen und so einen Kurswechsel ermöglichen. Neben den verschiedenen Rekrutierungspfaden aus verschiedenen Verwaltungen, nachgeordneten Behörden, Verbänden oder Projektträgern gab es immer schon die so genannte politische Schiene. In allen Politikebenen gibt es Funktionsbereiche, die eng an eine Person – den Minister, Staatssekretär, Bürgermeister, Regierungspräsidenten, Ausschussvorsitzenden im Parlament – geknüpft sind. Fast immer werden beim Wechsel dieser Amtsinhaber auch die mit ihnen eng zusammenarbeitenden Mitarbeiter ausgetauscht. Sehr oft kommen die neuen Mitarbeiter (z. B. persönliche Referenten, Pressesprecher, Leiter zentraler Abteilungen oder Referate) aus dem bisherigen fachlichen und politischen Umfeld des jeweiligen Amtschefs. Schließlich ist das Personal, mit dem eine neue Regierung einen nachhaltigen Politikwechsel erreichen will, eine wichtige Machtressource. Dabei ist die formale fachliche Qualifikation dieser Mitarbeiter zwar nicht nebensächlich, im Vordergrund steht aber die persönliche Bindung und Loyalität. Nach Ablauf der Amtszeit einer Politikerin, sei es durch Abwahl oder Wechsel in ein anderes Amt, werden diese Mitarbeiter gern entweder „versorgt“, also auf attraktivere Stellen befördert, oder für die neue Aufgabe mitgenommen. Der ideale Karriereweg beginnt häufig als Mitarbeiter eines Abgeordneten oder in einer Fraktion. Nach einer gewissen Zeit im Parlament oder in der Parteiorganisation werden das politische und teilweise auch das administrative Handwerk erlernt, bis irgendwann der Wechsel auf eine Position in der Exekutive möglich ist. In der Regel verfügen die Fraktionsmitarbeiter über enge Kontakte zur Regierung, so dass ein Wechsel relativ leichtfällt.

Die politische Schiene konterkariert scheinbar den Anspruch des öffentlichen Dienstes, nur die qualifiziertesten Bewerber nach einem standardisierten Auswahlverfahren zu rekrutieren, wobei die Parteipräferenz keine Rolle spielen soll. Diesem Idealbild, das sich an der Vorstellung einer rationalen und überparteilichen Verwaltung im Sinne Max Webers orientiert, hat es nie gegeben und wird es auch im Zeitalter der Governance nicht geben. Jede Regierungszentrale ist immer auch ein „Tendenzbetrieb“: Sie ist nur handlungsfähig, wenn sie politische Mehrheiten im Parlament hat, die ihre Arbeit und Ziele unterstützen. Das muss nicht Parteilichkeit oder Einseitigkeit bedeuten und im Nepotismus enden. Aber die Einbindung der Exekutive in die politischen Kontexte von Fraktionen, Parteien und Verbänden erfordert von ihr eine politische, nicht parteiliche Sensibilität. Eine Exekutive, die sämtliche Anliegen und Initiativen, die aus dem Kreis von Akteuren kommen, die eher der Opposition zugerechnet werden, ablehnt, würde die Neutralität ver-

letzen. Solange eine Exekutive grundsätzlich auch für Projekte offen ist, die nicht aus den Reihen ihrer Parlamentsmehrheit kommen, wird es auch im Parlament und in der Öffentlichkeit keine Debatten über eine einseitige Bevorzugung geben. Dennoch gibt es immer wieder derartige Fälle, die den Vorwurf der Klientelpolitik provozieren. Die Erfahrung zeigt jedoch: Auch schwarz-gelbe Regierungen sind im Prinzip offen für „alternative“ Projekte, und rot-grüne Regierungen schaffen nicht alle Förderungen etwa kommerzieller Träger ab. Was für die einen z. B. alternative Landwirtschaft und soziokulturelle Projekte sind, sind für die anderen Mittelstandsförderung und Straßenbau. Bei einem Regierungswechsel wird es zwar deutliche Akzentverschiebungen etwa in der Förderpolitik geben, aber es gibt selten einen Stopp sämtlicher Projekte der Vorgängerregierung.

Mit der Frage der Personalrekrutierung hängt auch die Frage zusammen, wie nach einem Regierungswechsel mit dem Personal verfahren wird: Werden nur die Pferde neu gesattelt oder die Dirigenten ausgetauscht, während das Orchester – die Verwaltung – nur ein bestimmtes Repertoire beherrscht und auch nichts Neues mehr lernen will?⁸⁰ Diese Frage berührt das allgemeine Verhältnis von Stabilität und Wandel formaler Organisationen, wobei Ministerien als Teile des politisch-administrativen Systems Besonderheiten aufweisen, die vergleichbare Institutionen im Bereich der Wirtschaft nicht haben.

2005 gab es in Nordrhein-Westfalen durch den „kompletten Machtwechsel“ (Korte 2013: 413) von einer rot-grünen zu einer schwarz-gelben Landesregierung Gelegenheit, diese Frage zu untersuchen. „Zwar beschränkten sich die personellen Veränderungen innerhalb der Staatskanzlei auf einige wenige Schlüsselstellen, dennoch zeigten sich hier deutliche Steuerungsversuche“ (Korte/Florack/Grunden 2006: 363). Auch in den anderen Ministerien der Landesregierung wurden Schlüsselstellen wie z. B. Pressesprecher, Redenschreiber sowie persönliche Referenten, Büroleiter für die jeweiligen Minister und Staatssekretäre relativ zügig – mit einigen Ausnahmen – neu besetzt. Andere Stellen wie Abteilungs- und Gruppenleitungen folgten später und bei weitem nicht flächendeckend. Die überwiegende Anzahl der Beamtenschaft blieb auf ihrer Position. Die Frage ist nun, wie diese Mehrzahl von Sachbearbeitern, Referenten, Referats- und Gruppenleitern mit dem Wechsel an der Spitze ihrer Häuser umging. Auffallend ist, dass einige Positionen von Personen besetzt wurden, die eine Karrierestufe übersprungen hatten, also vom Referenten zum Gruppenleiter oder vom Referatsleiter direkt zum Abtei-

80 So heißt es z. B. über den Machtwechsel im Bundesverteidigungsministerium: „Von der Leyen und Suder [Staatssekretärin im BMVg, M. M.] wissen, dass sie allein gegen den Apparat keine Chance haben. Dass es schon viele große Reformankündigungen im Rüstungsbereich gab – und die Trägheit des Systems bisher noch stets gesiegt hat“ (Peter Dausen/Elisabeth Niejahr: „Gewollte Provokation“, in: Die Zeit 10/2015: 2).

lungsleiter befördert worden waren. Auch die Besetzung von Stellen mit externen Mitarbeitern erfolgte zum Teil mit großzügiger Interpretation lauffähigkeitsrechtlicher Vorschriften. So wurden z. B. Mitarbeiter ohne universitären Abschluss aus dem engeren Umfeld einiger Politiker gleich zu Referenten oder Referatsleitern.

Aus der Sicht der Beamtenschaft ist die Besetzung von Stellen ohne Ausschreibung und damit ohne Berücksichtigung des Leistungsprinzips ärgerlich, obwohl jeder Beamte einer neuen Regierung dieses Recht zubilligt. Zwischen Personalführung – ebenfalls eine für die Steuerung eines Ministeriums wichtige Position, die mit Vertretern der neuen „Linie“ zügig besetzt wurde – und Personalvertretung war das Ausmaß umstritten, mit der von diesem Recht Gebrauch gemacht wurde. Neue Stellen stehen nicht beliebig zur Verfügung, sondern müssen durch Umsetzungen von wichtigen Funktionsträgern in andere Behörden und Vorruhestandsregelungen geschaffen werden. Dabei beobachten die Opposition, die dabei im Glashaus sitzt, und Medien diesen Vorgang des Stühle-Rückens nach einem Regierungswechsel. Spektakuläre Einzelfälle wurden dabei immer wieder gerne von den Medien skandalisiert.

Die überwiegende Anzahl der Beamten zeigte sich nach dem Regierungswechsel 2005 loyal gegenüber der neuen Regierung. Es dominierte eine Einstellung, die den Richtungs- und Personalwechsel an der Spitze akzeptierte und mit ihm leben konnte. In Ansätzen konnte man drei idealtypische Reaktionen einiger Beamter auf den Regierungswechsel beobachten: Überanpassung, Rückzug und Abwarten.

- Die Überangepassten wollten den neuen Chefs zeigen, dass man mit ihnen rechnen konnte. Ihre Vorlagen und Stellungnahmen enthielten deutliche Tendenzen im Sinne der neuen Politik, auch wenn sie in vielen Politikbereichen völlig von der bisherigen Linie abwich. Dahinter stand das Motiv, unter der neuen Regierung Karriere zu machen.
- Rückzug konnte man bei denen beobachten, die sich klar für die bisherige Regierung engagiert und zum Teil auch öffentlich positioniert hatten. Das konnte bis zum freiwilligen vorzeitigen Ausscheiden aus dem Dienst gehen. Erkennbar war diese Haltung an distanzierten Stellungnahmen, sparsamen Hintergrundinformationen und/oder an der Anzahl von Initiativen und Vorschlägen.
- Die abwartende Haltung schließlich bestand darin, dass man erst nach einer gewissen Zeit wieder zum normalen Dienstverständnis überging. Offenbar befürchtete man, auf weniger wichtige Positionen versetzt zu werden. Erst als feststand, dass dies nicht der Fall war, normalisierte sich das Verhalten der „Abwarter“.

Bei allen diesen Reaktionen kann man bestenfalls von beobachtbaren Tendenzen sprechen, keinesfalls von einer massenhaften Reaktion, die diesen drei idealtypischen Mustern entspricht.

4.5 Governance als Projektmanagement

Die Exekutive ist – wie schon mehrfach gezeigt – der Legislative an informationellen und personellen Ressourcen sowie an Verbindungen zum gesellschaftlichen Umfeld in Form von Arbeitsbeziehungen zu relevanten Akteuren um ein Vielfaches überlegen. Dem quantitativen Ausbau und der arbeitsteiligen Spezialisierung des Parlaments sind deutlich engere Grenzen als der Exekutive gesetzt (Schneider/Zeh 1989; Patzelt 2003; von Oertzen 2006). Staatliches Handeln ist daher im Wesentlichen exekutives Handeln. Aus diesem Grund soll im folgenden Abschnitt genauer dargestellt werden, wie die Exekutive mit den Herausforderungen umgeht, die sich aus den unterschiedlichsten Projekten ergeben, die von Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Initiativen oder Verbänden an die Regierung herangetragen werden.

Das Handeln der Regierung und der Verwaltung ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien (GGO) des Bundes und der Länder festgelegt. Darüber hinaus regeln das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sowie eine Reihe spezifizierender Hauserlasse die Verwaltungstätigkeit der Behörden in Bund, Ländern und Gemeinden. Diese allgemeinen Rahmen sagen jedoch wenig über die konkreten Handlungen der Exekutive aus, sondern setzen gewisse Spielregeln im Umgang der Behörden untereinander und mit den Bürgern fest. Alles, was nicht auf dem Dienstweg und nach den Regeln dieser Verwaltungsvorschriften geschieht, findet streng genommen gar nicht statt: Ein kurzes Telefonat über Abteilungs- oder gar Behördengrenzen hinweg zur Klärung einer Sachfrage ist eigentlich nur dann relevant, wenn es darüber eine Aktennotiz gibt, die zum Vorgang verfügt wird. In der GGO ist geregelt, wer mit wem auf welchem Weg worüber kommunizieren kann („Dienstweg“). Dennoch ist der „kleine Dienstweg“ – die Kommunikation abseits des offiziellen Weges – gängige Praxis in allen Verwaltungen. Durch die neuen Kommunikationstechniken wird dieser Trend zum informellen Kommunizieren erheblich vergrößert. Mitteilungen per SMS werden in der Regel nicht protokolliert und existieren damit eigentlich gar nicht. Dennoch werden sie auch von Spitzenbeamten und Politikern regelmäßig verschickt, um einen bestimmten Adressatenkreis etwa über das Ergebnis einer Besprechung zu berichten. Tabu ist – noch – das Twittern von Abgeordneten aus laufenden Plenarsitzungen. Nicht zuletzt wegen der hohen Effizienz des kleinen Dienstwegs ist der „Dienst nach Vorschrift“ die schlimmste Drohung der Beamtenschaft.

Der Grund für diese Normierung von Kommunikationswegen ist, dass die jeweils höhere Stufe in der Hierarchie über alle Vorgänge in ihrer Gruppe, Unterabteilung oder Abteilung informiert sein muss, weil sie dafür gegenüber der nächst höheren Hierarchiestufe die Verantwortung trägt und dort den Vorgang vertreten muss. Auch bei Rückfragen wendet sich die höhere Ebene meist nur an die unmittelbar untergeordnete Ebene und nicht an den eigentli-

chen Verfasser eines Vermerks oder einer Information. Bei der Hausspitze – dem Staatssekretär und Minister – laufen schließlich alle wichtigen Informationen eines Ministeriums zusammen. Häufig werden Informationen von geringer Bedeutung aus einem Referat nur an die nächsthöhere Hierarchiestufe weitergegeben. Durch einen Paraphe auf dem Dokument wird sichtbar, dass der Beamte auf der höheren Hierarchieebene den Vorgang zur Kenntnis genommen hat. Mit seiner Kenntnisnahme können Billigung, Ablehnung oder die Bitte um Modifikation des Vermerks verbunden sein. In den letzten beiden Fällen geht der Vorgang wieder zurück zum Verfasser, der ihn – modifiziert – ein zweites Mal auf den Dienstweg schickt. Dabei sind die Anmerkungen der höheren Ebene auf einem Vermerk für den Verfasser mehr oder weniger hilfreich. Das Spektrum reicht von ausformulierten Textergänzungen bis zu einem „So nicht!“ oder zu Textstreichungen ohne Kommentar, aus denen der Verfasser jedoch die ablehnende Haltung erkennen kann. Auf dem Weg von einer unteren Organisationseinheit nach oben kann es auf diese Weise zu zahlreichen Änderungen einer Information oder eines Vermerks kommen. Da in der Regel dem Entwurfsverfasser die Linie des Hauses bekannt ist, wird er darauf achten, dass die von ihm antizipierten Einwände seitens der höheren Ebenen berücksichtigt sind. Dieses Verfahren wird umso komplexer, je mehr Dezernate oder Referate beteiligt sind, erst recht, wenn sie aus anderen Abteilungen des gleichen Hauses oder sogar aus anderen Häusern kommen.

Durch die Abstimmungsverfahren sollen möglichst alle Aspekte einer Initiative, eines Projekts oder eines Gesetzentwurfs berücksichtigt werden. Häufig werden bei größeren und längerfristigen Projekten interministerielle Arbeitsgruppen oder Task Forces gebildet, die das Projekt nicht nur im Vorfeld (z. B. bei der grundsätzlichen Erörterung der Förderfähigkeit), sondern den gesamten Lebenszyklus begleiten. Das dient auch der Steuerung und dem Controlling von Projekten. Bei den Ressortbesprechungen werden z. B. die Federführung eines Ressorts, die Beteiligung anderer Häuser und die jeweilige Verantwortung für definierte Aspekte festgelegt. Es werden in der Regel auch Meilensteine zwischen den beteiligten Ressorts bestimmt, bis wann also eine Teilaufgabe erledigt sein sollte.

Wenn z. B. eine Hochschule erweitert werden soll, um das politische Ziel neuer Studienplätze zu erreichen, müssen für die Aufgaben der Standortsuche (auf dem bisherigen Campus oder woanders), der Finanzierung (aus Mitteln des Hochschulbaus in Bund und Ländern) und der Ausstattung mit Großgeräten (aus Mitteln der überregionalen Forschungsförderung) jeweils unterschiedliche Ressorts und andere Institutionen auf allen drei Politikebenen eingebunden werden. Wenn auch nur eine Teilaufgabe nicht erreicht wird, verzögert sich das gesamte Projekt. Gründe dafür sind häufig Finanzierungsengpässe (zumal Finanzierungszusagen oft unter dem Vorbehalt stehen, dass sie vom Haushaltsgesetzgeber freigegeben werden), aber auch fehlende Flä-

chen für die Errichtung des Neubaus (weil sich z. B. unmittelbar nach Baubeginn herausstellt, dass das vorgesehene Grundstück nicht frei von Belastungen ist) oder Genehmigungen im Zusammenhang mit dem Bau.⁸¹ Die Rationalität und vor allem die Dauer dieses Verwaltungshandelns – die interministeriellen Abstimmungsprozesse bis hin zur Kabinetttreife – stehen in Konflikt mit den Zielen eines effizienten Arbeitens und zügigen Entscheidens. Für einen Investor, der auf eine Baugenehmigung wartet, oder einen Verband, der eine Gesetzesnovelle auf den Weg bringen will, sind die Zeiträume, bis es zu einer entscheidungsreifen Kabinetttvorlage kommt, oft viel zu lang.

Großereignisse wie die Veranstaltung einer Fußballweltmeisterschaft stellen Regierung und Verwaltung insofern vor eine besonders große Herausforderung, als sämtliche Ressorts mit zum Teil mehreren Abteilungen sowie mehreren nachgeordneten Behörden eingebunden sind und der Zeitpunkt feststeht, bis wann das Projekt beendet sein muss. Das war 2006 mit der Veranstaltung der Fußball-WM in Deutschland der Fall. Während normalerweise bei Projekten nur einige wenige Ressorts beteiligt sind, muss die Regierung bei einem derartigen Jahrhundertprojekt alle Ressorts einbinden und auf das gemeinsame Ziel hin orientieren. Das normale Geschäft von Sportministerien wie z. B. die Förderung von Projekten zur Integration besonderer Zielgruppen wird durch ein derartiges Großereignis mit globalen Dimensionen gesprengt. Ebenfalls eingebunden sind die Ressorts für Wirtschaft (Hotel- und Gaststättengewerbe, Telekommunikation), Verkehr (Mobilität der Besucher, internationaler Flughafen), Inneres (innere Sicherheit), Umwelt (umweltschonende und nachhaltige Baumaßnahmen), Finanzen (Bürgschaften für Stadionbauten) und das Bundeskanzleramt. Die verschiedenen Maßnahmen zur Fußball-WM müssen zeitlich und sachlich koordiniert werden. Parallel dazu muss eine Kommunikationsstrategie für verschiedene Zielgrup-

81 So kommt es, dass z. B. neu errichtete Gebäude jahrelang leer stehen, weil Fluchtwege fehlen oder Parkplätze falsch dimensioniert wurden. Die Berichte der Rechnungshöfe bieten dafür viele Beispiele. Die bekanntesten mit bundesweiter Bedeutung dürften die Hamburger Elbphilharmonie und der Berliner Flughafen BER sein. Aufschlussreich ist der Bericht des Hamburger Landesrechnungshofs über die Kostenexplosion öffentlicher Bauprojekte: „Es scheint fast ein Naturgesetz zu sein, dass öffentliche Bauvorhaben teurer werden als geplant. Wie der Präsident des Landesrechnungshofs Jann Meyer-Abich am Mittwoch erklärte, liegt das daran, dass sich die Behörden oft nicht an wesentliche Grundregeln des Verwaltungshandelns halten. Sie ließen sich Vorhaben bewilligen, die nicht durchgeplant seien – und verletzen damit das Budgetrecht der Bürgerschaft. Sie steuerten die Projekte nicht stringent genug und hätten dafür auch nicht immer genug qualifiziertes Personal“ (taz vom 4.8.2010). Zwei der an Hamburger Bauprojekten beteiligten Ingenieure sehen den Grund für Bauverzögerungen vor allem in der Inkompetenz der politischen Entscheider (Fechner/Johrendt 2013).

pen – internationale Medien, Sportverbände, Sportfunktionäre – aufgebaut werden.

Bei der Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland konnte man sehen, wie die verschiedenen politischen Institutionen ineinandergriffen und sich dabei auf einen parteiübergreifenden Konsens stützen konnten. Bemerkenswert ist, dass durch die hohe Emotionalität des Fußballs kaum eine Opposition existierte. So forderten z. B. alle Fraktionen im Landtag Nordrhein-Westfalen 2006 mit einem gemeinsamen Antrag⁸² die Landesregierung auf, die Fußball-WM zu unterstützen und für das Land zu nutzen. Anträge aller Fraktionen eines Parlaments sind selten. Dieser breite Konsens zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Parlament, Regierung, weiten Teilen der Bevölkerung und der Wirtschaft war eine wichtige Voraussetzung für die letztlich erfolgreiche Veranstaltung. Wie geht die Exekutive mit dem Zielkonflikt zwischen der Erreichung von Effizienz und dem Einhalten der zahlreichen Vorschriften um?

Einer der Gründe für die Stärke der Exekutive ist neben ihrer arbeitsteiligen Spezialisierung ihre Flexibilität. Wenn ein Projekt politisch wirklich gewollt ist, lässt sich fast alles machen: Fehlende Mittel aus einem bestimmten Förderprogramm werden aus anderen „Töpfen“ umdefiniert, Förderrichtlinien werden „kreativ“ ausgelegt, Abstimmungsprozeduren werden verkürzt oder Fördertatbestände werden „passend gemacht“. Wenn andererseits ein Projekt von der Exekutive nicht gewollt wird, dann werden die geltenden Vorschriften sehr eng ausgelegt. Der „Dienst nach Vorschrift“ bedeutet zumindest eine erhebliche Zeitverzögerung. So kann z. B. ein Antrag für eine Projektförderung dem Antragsteller nach einer Besprechung mit dem Projektträger, den Gutachtern, dem Förderreferat und dem Antragsteller so oft zurückgegeben werden, bis er dem Wortlaut der Förderrichtlinien entspricht. Umgekehrt bieten Ministerien und Projektträger Hilfe bei der Antragsformulierung an, wenn das Projekt erwünscht ist, aber die Antragsteller nicht in der Lage sind, die einzelnen Fördertatbestände so zu formulieren, dass sie z. B. einem bestimmten EU-Programm entsprechen. Schließlich ist die Struktur von Projekten nie passgenau mit den geltenden Förderrichtlinien. Es gibt immer Abweichungen, Grauzonen und Zweideutigkeiten, die für die Exekutive den Anlass dafür geben, Ermessensentscheidungen für oder gegen das Projekt zu treffen. Wenn nach den Förderrichtlinien der EU, des Bundes oder der Länder nur „gesellschaftlich relevante“, „interdisziplinäre“, „innovative“, „marktfähige“, „umweltfreundliche“, „geschlechtergerechte“, „kooperative“, „zukunftsfähige“ oder „nachhaltige“ Projekte gefördert werden sollen, stellt sich dabei immer die Frage, was genau darunter zu verstehen ist und wer das bestimmt.

82 Drucksache 14/1565.

Jedes größere Projekt lässt sich in mehrere Teilaspekte mit jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten zerlegen, die von der Exekutive einzeln geprüft werden. Die Federführung liegt in der Regel bei dem Ressort mit den meisten fachlichen und/oder finanziellen Bezügen zum Gesamtprojekt. Allerdings gibt es von diesem Grundsatz immer wieder Ausnahmen: So können z. B. beschäftigungspolitisch wirksame Maßnahmen auch in der Federführung des Wirtschaftsressorts – statt des eigentlich zuständigen Arbeitsministeriums – liegen oder bei bestimmten Zielgruppen auch beim Landwirtschaftsministerium, wenn etwa ein Projekt die „Förderung des beruflichen Wiedereinstieg von Frauen in ländlichen Regionen nach der Familienphase“ zum Ziel hat. Nur wenn alle beteiligten Ressorts und Behörden an einem Strang ziehen, kann ein Projekt zügig gefördert werden. Dies soll an einem Beispiel illustriert werden:

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit plant ein lokaler Projektträger die Qualifizierung von arbeitslosen Jugendlichen. Dazu sollen alte Gebäude unter der Anleitung von erfahrenen Handwerkern saniert werden. Damit sollen mehrere Ziele erreicht werden:

- Arbeitslose Jugendliche oder gering Qualifizierte ohne Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt kommen in Arbeit und fallen damit aus der Arbeitslosenstatistik heraus,
- sie werden während ihrer Tätigkeit qualifiziert,
- und es werden sinnvolle Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit erledigt, für die es eigentlich keinen Markt gibt.

Die Initiative wendet sich an die kommunale Arbeitsmarktpolitik, die das Projekt wohlwollend unterstützt und auch einen (kleinen) Teil der Kosten übernehmen will. Den Rest der Finanzierung soll durch das Land aus Mitteln der regionalen Strukturhilfe kommen. Diese ist zur Hälfte aus Mitteln der EU kofinanziert und an Auflagen geknüpft. Gefördert werden darf u. a. nur, wenn die durch dieses Projekt geförderten Jugendlichen keinen Berufsabschluss erwerben (weil die EU mit ihren arbeitsmarktpolitischen Programmen zwar die Qualifizierung unterstützt, nicht aber eine formale Ausbildung) und sie anschließend eine Chance auf eine dauerhafte Tätigkeit haben. Zudem werden nur solche Qualifikationen unterstützt, die zukunftsorientiert sind. Außerdem sollen die Projekte in der Region konsensfähig sein und in ein regionales Entwicklungskonzept passen.

Die zuständige Landesregierung muss gegenüber der EU erklären, dass sie alle diese Bedingungen einhält.

Viele der von der EU geforderten Bedingungen können nicht wörtlich eingehalten werden: Weder kann den Teilnehmern von Qualifizierungsmaßnahmen ein dauerhafter Arbeitsplatz versprochen werden noch kann jemand sagen, was unter einer „zukunftsfähigen“ Qualifizierung zu verstehen ist. Beides ist in einer Marktwirtschaft mit dynamischen und komplexen Arbeitsmärkten nicht möglich. Fragwürdig ist in diesem Beispiel auch die Anforderung, nur solche Projekte zu fördern, die von den vorhandenen Unternehmen, meist Handwerksbetrieben, nicht erledigt würden. Um dies zu erreichen, legen die Förderrichtlinien fest, dass nur ein „zusätzlicher Bedarf“ für den so genannten zweiten Arbeitsmarkt förderfähig ist. Somit ist diese Art

von Beschäftigungsmaßnahmen auch politisch umstritten. So werfen die Handwerkskammern der Politik vor, durch die subventionierten Qualifizierungsmaßnahmen erst recht die Arbeitslosigkeit zu fördern, da den Handwerksbetrieben die Aufträge weggenommen würden. Die Sanierung von Gebäuden sei z. B. ein Beschäftigungsfeld für reguläre Handwerksbetriebe, die dann Leute entlassen müssten, weil staatlich subventionierte Initiativen des „zweiten Arbeitsmarktes“ ihnen diese Aufträge wegnähmen. Damit ist ein Konflikt zwischen den Arbeitsministerien und Wirtschaftsministerien vorprogrammiert. Während das Arbeitsressort zusammen mit den Gewerkschaften den zweiten Arbeitsmarkt aus beschäftigungspolitischen Gründen fördern will, stellt sich das Wirtschaftsressort eher hinter die Anliegen der Handwerkskammern. Beide Ressorts haben eine unterschiedliche Klientel: Die lokalen und regionalen Arbeitsmarktinitiativen wenden sich in erster Linie an die Arbeitsminister, während die Kammern und die mittelständische Wirtschaft von „ihrem“ Wirtschaftsministerium Unterstützung erwartet.

Dieser Konflikt kann dadurch gelöst werden, dass man die jeweiligen politischen Programme besser aufeinander abstimmt. Das führt dazu, dass beide Ressorts völlig unterschiedliche Strukturen und Institutionen in der Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik aufbauen, die ihre jeweiligen politischen Ziele verwirklichen. Den Beratungs- und Anlaufstellen für die Kammern und Unternehmen seitens des Wirtschaftsressorts entsprechen Beratungs- und Anlaufstellen für alternative Arbeitsmarktinitiativen des Arbeitsressorts. Diese Doppelstrukturen sind zugleich der institutionelle Ausdruck für völlig unterschiedliche politische Konzepte: den eher marktliberalen Vorstellungen von Beschäftigungspolitik (die beste Arbeitsmarktpolitik seien gesunde Betriebe, die möglichst frei von Auflagen zur Arbeitszeit, Entlohnung und zum Kündigungsschutz agieren könnten) steht die Auffassung entgegen, dass nur eine staatliche Intervention das offensichtliche Marktversagen korrigieren könne.

Dass also dennoch Beispiele wie das oben genannte in der Praxis vorkommen, liegt zum einen daran, dass es zwischen den Ressorts die stillschweigende Vereinbarung gibt, sich nicht in die Angelegenheiten, in die Programme und Projekte des anderen einzumischen, und zum anderen daran, dass die zuständigen Behörden bis an die Grenze des Vertretbaren erklären, dass die geförderten Projekte im Sinne der EU-Richtlinien seien. Damit liegt es letztlich an der politischen Ebene, diese Projekte zu verteidigen. Das gelingt umso mehr, als ein Minister für diese Art Beschäftigungspolitik steht und sich im Erfolgsfall damit profilieren kann. Wenn der Exekutive diese politische Unterstützung fehlt, liegt die Verantwortung für die oft großzügigen Interpretationen etwa von „zukunftsorientierter Qualifizierung“ oder „regionalen Bedarfen“ bei der Verwaltung. Es ist dann kaum anzunehmen, dass sie über die Ungereimtheiten mancher Förderanträge (z. B. fehlende

Eigenmittel, unklare Trägerschaft, fehlender regionaler Konsens oder fehlender Bezug zu regionalen Entwicklungskonzepten) hinwegsieht.

Ohne diese Flexibilität würden sich viele Initiativen an den einschlägigen Rechts- und Verfahrensvorschriften zerschlagen. Bei besonders strittigen Projekten werden von den Gegnern die geltenden Vorschriften sehr genau gelesen und politisch instrumentalisiert. So kann z. B. ein Projekt zur Qualifizierung von arbeitslosen Frauen in Handwerksberufen daran scheitern, dass es in dem jeweiligen Kammerbezirk keine einzige Meisterin gibt, die die erforderliche Ausbildung durchführen darf; oder weil die Handwerkskammer den regionalen Konsens mit dem Hinweis auf den fehlenden Bedarf an weiblichen Handwerkskräften verweigert; oder weil der Projektträger kein Eigenkapital hat usw. Über alles das könnte man auch mit dem Hinweis auf eine Ausnahme hinwegsehen oder „passend machen“, wenn man das Projekt wirklich will und den dahinter stehenden politischen Ansatz, Mädchen in Männerberufen zu fördern, grundsätzlich unterstützt: Die Ausbildung könnte z. B. auch eine berufserfahrene Frau durchführen, die keinen Meisterbrief besitzt, als Eigenanteil könnte auch das eigene Büro gelten und die örtliche Handwerkskammer könnte sich ihre Zustimmung auch durch einen Tausch gegen die Zustimmung der Gleichstellungsbeauftragten für eines ihrer Projekte „abkaufen“ lassen und sich zudem mit der Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Ideen („Frauen im Handwerk“) profilieren.

Die Exekutive verfügt über eine Vielfalt und Vielzahl formeller und informeller Ressourcen, um Maßnahmen zu treffen, Projekte zu fördern und politische Ziele durchzusetzen. Ihre formelle Macht beruht auf der Grundlage von Gesetzen. Sie ermächtigen Behörden, bestimmte Dinge zu tun, und statuten sie für diesen Zweck mit rechtlichen Kompetenzen und finanziellen Mitteln aus. Beides bestimmt weitgehend ihren Spielraum. Die Politik – der Gesetzgeber – kann Behörden auch wieder auflösen, neue Institutionen schaffen oder bestehende mit weiteren Aufgaben, Kompetenzen und Mitteln ausstatten.

Über die formalrechtlichen und finanziellen Ressourcen hinaus besteht die Macht der Exekutive in ihrem Fachwissen. Max Weber hat dafür die treffende Formel „Herrschaft kraft Wissen“ geprägt. Dieses Fachwissen erwirbt die Exekutive im Umgang mit ihrer jeweiligen Klientel. Vertreter von Behörden oder Ministerien sind auf vielfältige Weise in Projekte und Kommunikationsnetze mit Projektträgern, Beratungsfirmen, Wissenschaftlern, Gutachtern, Verbänden, Initiativen und Unternehmen eingebunden. Dadurch werden die Vertreter der Exekutive zu Sensoren für neue Entwicklungen und mögliche Konflikte. Sie haben somit die Funktion von Schnittstellen an der Grenze zwischen dem politisch-administrativen System und der Gesellschaft. Dadurch wird ein Großteil der Responsivität und Flexibilität der Politik möglich. Auch Abgeordnete haben diese Funktionen, aber ihre Inputs sind eher durch ihre Verankerung in das parteipolitische Umfeld ihres Wahlkreises

bestimmt und ergänzen somit die eher fachlichen Inputs der Regierungsvertreter. „Ihr fachliches Expertentum beruht vor allem auf den während der Abgeordnetenzeit gemachten Erfahrungen, denn für die systematische Erarbeitung etwa wissenschaftlicher Literatur fehlt ihnen meist die Zeit. Mit der professionellen Expertise von Ministerialbeamten und externen Sachverständigen können sie nicht mithalten“ (von Oertzen 2006: 254).

Das Fachwissen der Exekutive ermöglicht es ihr, in den jeweiligen Politiknetzwerken, die sich um ein Projekt oder Gesetzesvorhaben herum bilden, schon in der Frühphase gestaltend mitzuwirken. Der Erwerb von Expertise durch die Exekutive hat ihren Preis. Durch die zum Teil jahrelange Beschäftigung mit einer bestimmten Materie werden zwar die Ministerial- oder Verwaltungsbeamten zu anerkannten Gesprächspartnern für andere Experten. Sie unterliegen damit aber auch der Versuchung, deren Werthaltungen und Ziele zu übernehmen, obwohl sie eigentlich nur die Interessen ihrer Behörde vertreten sollten. Es bilden sich „Fachbruderschaften“, die durch das gemeinsame Interesse am Gelingen eines Projekts zusammengehalten werden. Die doppelte Rolle, in der sich Vertreter eines Ministeriums befinden – in der des Behördenvertreters und zugleich in der eines „Anwalts“ des Projekts – kann zu Konflikten führen. Ein Beispiel:

Eine Kommune plant die Gründung eines Qualifizierungszentrums für besondere Zielgruppen. Ziel ist die Senkung der Arbeitslosigkeit. Die lokale Politik steht ebenso hinter diesem Projekt wie die Vertreter der Wirtschaft und Gewerkschaften. Es wird ein Projektträger gegründet und beim zuständigen Ministerium ein Antrag auf Unterstützung aus einem der einschlägigen Programme gestellt. Der zuständige Mitarbeiter im Ministerium – nachdem er seine Zuständigkeit geprüft hat, schließlich ist zunächst nicht erkennbar, ob das Projekt in den Bereich „Qualifizierung“, „Mittelstandsförderung“, „Beschäftigungsmaßnahmen“ und damit möglicherweise in die Zuständigkeit einer anderen Abteilung fällt – übernimmt gegenüber den Projektträgern die Federführung und damit die Rolle des Ansprechpartners.

In der folgenden Zeit kommt es zu Gesprächen zwischen Antragstellern und dem zuständigen Beamten. Wenn das Projektziel – „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ – und die beantragten Maßnahmen – „Qualifizierung“ – grundsätzlich in die Politik der Regierung passen, wird in der folgenden Zeit der Antrag formgerecht bearbeitet, damit er nach den Regeln der Förderrichtlinien förderbar ist. Das Projekt ist bereits hier auf die grundsätzliche Aufgeschlossenheit des Ministeriums angewiesen: Da fast nie ein Antrag auf Förderung passgenau ist, gibt es immer einen Nachbesserungsbedarf. In der Regel verlaufen derartige Gespräche zwischen Antragstellern, Projektträgern und Ministerium konstruktiv; sie sind aber auch zeitraubend und verzögern den Projektbeginn.

Je länger ein Referent eines Ministeriums mit einem Projektträger zusammenarbeitet, umso größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass er den Erfolg dieses Projekts auch zu seiner persönlichen Angelegenheit werden lässt. Wenn nun nach einigen Monaten Arbeit am Projektantrag eine Haushaltssperre verkündet wird oder das in Frage kommende Förderprogramm bereits überbucht ist, wird der Rollenkonflikt manifest: Soll er den Projektträgern – was ihm niemand verübeln könnte – einfach mitteilen, dass alles umsonst war, oder soll er alles versuchen, um eine Ausnahmeregelung beim Finanzminister oder bei der Hausspitze zu erreichen? Im einen Fall droht ihm ein Ge-

sichtsverlust bei den Projektträgern, im anderen Fall Ärger im eigenen Haus, da er sich nicht an die Regeln der Neutralität und Fristvorgaben hält.

Es gibt immer wieder Beispiele dafür, dass das Engagement eines Ministerialbeamten für „sein“ Projekt so weit geht, dass er den Weg über die Öffentlichkeit oder über die Politik geht, was ein klarer Verstoß gegen die Loyalitätspflicht ist. So könnte etwa die nur Insidern bekannte Androhung einer Haushaltssperre rechtzeitig den Projektträgern mitgeteilt werden, die dann sofort die Lokalpolitik oder -presse alarmieren. Somit wird dann der jeweilige Abgeordnete im Parlament tätig: Wenn er der Opposition angehört, ist eine Kleine Anfrage im Parlament so gut wie sicher („Trifft es zu, dass die Regierung das Projekt X nicht fördern will und damit nichts unternimmt, um die Arbeitslosigkeit vor Ort zu bekämpfen?“). Wenn er der Regierungsfraktion angehört, wird er den Regierungschef oder Finanzminister bei der nächsten Fraktionssitzung eher direkt ansprechen.

Die Projektträger kennen dabei übrigens keine Parteien – ihnen ist jede politische Unterstützung willkommen, zumal Abgeordnete des betreffenden Wahlkreises derartige Projekte immer gern unterstützen und sich damit im Wahlkampf profilieren. Sollte das Projekt schließlich genehmigt werden, sind fast immer die jeweiligen Abgeordneten in der Rolle des Förderers, besonders wenn sie in Wahlkampfzeiten von „ihrer“ Regierung die Chance erhalten, den Förderbescheid öffentlichkeitswirksam zu überbringen. Dass gerade in Wahljahren besonders viele Projekte bewilligt werden, ist Teil der politischen Strategie, die jede Regierung nutzt.

Häufig engagieren sich Politiker für Projekte aus ihrem Wahlkreis – sei es, weil sie sich damit ein „Denkmal“ setzen wollen oder weil sich die Initiatoren des Projekts durch den Politiker größere Chancen für ihr Projekt versprechen. Jedes Projekt braucht aber neben der politischen Unterstützung etwa durch eine Fraktion, einen Abgeordneten oder Minister eine finanzielle Basis. Gesetze, Verordnungen und ein regionaler Konsens bewegen nichts, wenn sie nicht durch Haushaltstitel oder Programme untermauert sind. Die Sicherung dieser materiellen Ressourcen ist daher eine der wichtigsten Aufgaben für die jeweiligen Ministerien, die dafür einen nennenswerten Teil ihrer Arbeit verwenden. Jedes Referat oder Dezernat will zumindest den Haushaltsansatz behalten, den es im letzten Haushaltsjahr zur Verfügung hatte. Jede Kürzung des Haushalts für einen bestimmten Bereich bedeutet eine eingeschränkte Handlungsfähigkeit und damit einen Relevanzverlust. Das gilt nicht nur für ganze Ministerien, sondern auch für jede seiner organisatorischen Einheiten. Für Minister und Referenten gilt gleichermaßen, dass ihre politische Bedeutung auch mit dem jeweiligen Etat zusammenhängt. In den Medien wird der Minister, der seine Haushaltspläne im Haushaltsausschuss des Parlaments nicht durchsetzen konnte, der Schwäche gezogen. Umgekehrt erkennt die Öffentlichkeit am Etatzuwachs von Ressorts deren ebenfalls steigende Bedeutung. An der Struktur des Haushalts sind die politischen Prioritäten der Regierung abzulesen. Eben deshalb eignen sich Zuwächse in bestimmten Ressorts auch als symbolische Politik, zumal offen bleibt, was mit den Mittelzuwächsen geschieht: Werden neue Strategien, Programme und Maßnahmen entwickelt oder nur Beförderungen des Personals nachgeholt?

Was für die Makroebene eines Ressorts gilt, gilt auch auf der Mikroebene einzelner Referate, Dezernate oder Ämter. Ihre jeweilige Stärke gegenüber anderen Referaten und gegenüber ihrer Klientel hängt auch davon ab, wie viel sie zu vergeben haben. Aus diesem Grund ist die jeweilige Klientel ein wichtiger Verbündeter der einzelnen Referate und Ressorts bei den jährlichen Haushaltsberatungen im Parlament. Aus der Sicht der jeweiligen Klientel, das können soziale Einrichtungen, Sportverbände, bestimmte Berufsgruppen, mittelständische Unternehmen, Rüstungs- oder Pharmakonzerne sein, bedeutet die Kürzung ihres Haushaltstitels immer Einschnitte in ihrem Handlungsspielraum, der fast immer politisiert wird. Diese Politisierung erfolgt nach dem aus dem Korporatismus bekannten Muster, wonach das jeweilige Partialinteresse mit dem Interesse der Allgemeinheit legitimiert wird. So sei von der Schließung sozialer Einrichtungen nicht nur das jeweilige Personal, sondern „die Gesellschaft“ betroffen und von der Kürzung etwa des Rüstungshaushalts seien nicht nur die Arbeitsplätze in der Region, sondern die Einsatzfähigkeit der NATO gefährdet usw.

Der Widerstand gegen drohende Haushaltskürzungen in einem konkreten Bereich kann durch die Ministerialbürokratie selbst initiiert werden. Ein Referat, dem nach Streichung eines Haushaltsansatzes die Arbeitsgrundlage wegbriecht, kann bei seinen betroffenen Verbänden entsprechende Briefe an die politische Ebene „bestellen“ und leistet dabei gern Formulierungshilfen. So kann es vorkommen, dass der Minister aus der Zeitung über Proteste gegen drohende Etatkürzungen erfährt, die erst auf Referatebene und im Arbeitskreis des Parlaments andiskutiert wurden und auch nur dort bekannt sind. Ministerialbürokratie und Klientel bilden in diesem Punkt eine gemeinsame Front gegen die Politik. Das gemeinsame Interesse ist jeweils der Erhalt von finanziellen Ressourcen und damit an Bedeutung. Wenn es nach der Logik der Exekutive ginge, dürfte es diese Koalition nicht geben: Der Fachbeamte dürfte seiner Klientel gegenüber die geplanten Haushaltsansätze nicht verraten (oder gar aus Interesse an der eigenen Position im Hause mit Argumenten versorgen) und müsste also verhindern, dass bereits im Vorfeld von Etatberatungen der Regierung die Chance genommen würde, ein stimmiges Gesamtkonzept der Politik zu entwerfen.

Die Regierung ist nicht nur bei Haushaltsberatungen der bevorzugte Adressat für organisierte Interessen. Gut aufgestellte Verbände wissen genau, wer die entsprechenden Haushaltsansätze aufstellt und begründet. Ein Großteil der Lobbytätigkeit besteht folgerichtig darin, bei anstehenden Haushaltsberatungen die relevanten Akteure im Ministerium und im Haushaltsausschuss mit Argumenten und Fakten zu füttern. Wegen der Symbiose zwischen der Fachebene in der Exekutive und den Verbänden besteht eine große Chance, dass die Argumentationslinie der jeweiligen Klientel dankbar aufgegriffen wird.

Obwohl formal das Parlament den Haushalt verabschiedet, werden in den einzelnen Referaten der Regierung im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung die Weichen, die konkreten Ansätze für bestimmte Aufgaben gestellt. In den parlamentarischen Haushaltsberatungen beantragen die Abgeordneten der Oppositionsfractionen in den jeweiligen Ausschüssen immer wieder Änderungen, um damit andere Prioritäten zu signalisieren. Änderungsanträge zum Haushalt seitens der Opposition haben im Prinzip eine symbolische Funktion, da sie von den jeweiligen Ausschuss- und Parlamentsmehrheiten überstimmt werden. Die Opposition fordert z. B. immer eine Kürzung der Regierungsausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und eine Steigerung der Etatansätze für ihre jeweilige Klientel. Je nach Partei sind das Mittelständler, Bildungsträger, Kultureinrichtungen u. a. Da der Haushalt immer ein Abbild der politischen Prioritäten ist, eignen sich Diskussionen über die Höhe bestimmter Etatansätze wie der für Soziales, für Bildung oder für Verteidigung für grundlegende politische Richtungsentscheidungen. Die Relation zwischen Sozial- und Verteidigungsausgaben ist auch ein Indikator für den Charakter einer Regierung.

Der Haushaltsentwurf ist nicht nur ein Indikator für die großen Richtungsentscheidungen in der Politik. Jede noch so kleine Änderung in einem Haushaltstitel kann das Aus für bestimmte Maßnahmen sowie für ihre Träger und Klientel bedeuten. Ob z. B. ein Forschungsinstitut, ein Bildungsträger oder eine Transferstelle weiterhin staatlich gefördert oder nach einer mehrjährigen Anschubphase teilweise oder ganz in den freien Markt entlassen wird, ist für die Leitung und Mitarbeiter dieses Instituts von existenzieller Bedeutung. Deshalb interessieren sich Verbände und Lobbyisten besonders für die Etatansätze, die sie unmittelbar betreffen. Sobald erste Entwürfe des Haushalts verfügbar sind, werden die zuständigen Ressortchefs und Parlamentarier um Rücknahme dieser Kürzung gebeten. Bereits im Vorfeld zu den eigentlichen Haushaltsberatungen gibt es über fast jeden Einzeltitel zum Teil auch öffentlich geführte Diskussionen. Da ein Institut, dessen Finanzierung gekürzt werden soll, einen bestimmten Standort hat, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass zumindest die lokalen Abgeordneten bei der Regierung – begleitet von der Lokalpresse – intervenieren werden.

In diesen Fällen reagiert die Regierung gerne mit Hinweisen auf die Vorläufigkeit ihres Haushaltsentwurfs, der dem eigentlichen Haushaltsgesetzgeber, dem Parlament, erst noch zur Diskussion vorgelegt werde. So will man von der Verantwortung für den Haushalt in der Regierung ablenken und den Druck auf den Haushaltsausschuss verlagern, wobei die Haushaltsexperten der Regierung die wichtigsten Eckdaten in der Regel mit den Abgeordneten der Regierungsfractionen abgestimmt und teilweise schon versucht haben, die erwarteten Einwände seitens betroffener Organisationen aufzufangen.

Je größer die Abhängigkeit eines Politikbereichs von finanzieller Unterstützung ist, umso größer ist der Einfluss des Finanzressorts. Der Finanzmi-

nister ist wie der Haushaltsausschuss des Parlaments Vetospieler in jedem Politikfeld. Jede Abweichung vom einmal aufgestellten Etat kann er mit der Bitte um einen Vorschlag zur Gegenfinanzierung an das Ressort zurückgeben. Es ist schwierig, nach der Verabschiedung des Haushalts im Parlament zusätzliche Mittel für bestimmte Aufgaben zu bekommen, selbst wenn unvorhergesehene Ereignisse dies erfordern. Dazu bedarf es des Konsenses zwischen den Abgeordneten des Fach- und Haushaltsausschusses oft über die Regierungsfraktionen hinaus. Das heißt, dass die Etats der einzelnen Ministerien und damit Politikbereiche mehr oder weniger gedeckelt sind und Mehrausgaben nur aus dem jeweils eigenen Haushalt gedeckt werden müssen. Die jeweiligen Ressorts müssen selbst ihre Prioritäten festlegen, was sie finanzieren wollen, und können dabei nicht in die Etats anderer Häuser eingreifen. Die Bedarfe für neue Projekte gehen also auf Kosten anderer Vorhaben im eigenen Haus. Die Einigung auf Kosten Dritter ist nicht nur als spieltheoretisch denkbare Option ausgeschlossen. Auch hier gibt es Ausnahmen, wenn ein „unvorhersehbarer Mehrbedarf“ (z. B. durch Naturkatastrophen, Flüchtlingsströme, Kostenexplosionen in bestimmten Bereichen wie Energie oder Wohnungsbau) gegenüber den ursprünglichen Haushaltsansätzen nachgewiesen werden kann und der Finanzminister und Haushaltsausschuss dem zustimmen. Die Schwelle dafür ist relativ hoch, da jedes Ressort versucht, einen besonderen Bedarf geltend zu machen, um seine „freien Spitzen“ zu schonen, mit denen man eigentlich politische Akzente setzen möchte. Da kein Ressort freiwillig etwas von seinem Etat abgibt, bleibt häufig nur der Weg über eine Neuverschuldung. Diese ist politisch immer umstritten, da jede Regierung mit dem Versprechen antritt, die Schulden abzubauen, und die jeweilige Opposition mit dem Argument, dass die Schulden von heute die Steuern von morgen sind, zusätzlich die Schwelle für Sonderausgaben erhöht.

Die dem Regierungschef zustehende Richtlinienkompetenz auch in Haushaltsfragen findet seine Grenze in der Zumutbarkeit und Glaubwürdigkeit der Fachminister: Wer vor den Wahlen für seine Klientel Wohltaten versprochen hat, muss nach den Wahlen dafür geradestehen. Es gilt nicht nur im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden der Grundsatz: Wer bestellt, muss auch bezahlen. Im Extremfall kann ein Minister aus den nicht einlösbaren Versprechen die Konsequenz des Rückzugs ziehen.⁸³ In der Regel werden

83 Die Konflikte zwischen Finanz- und Fachpolitik gibt es auf allen politischen Ebenen. Ein bundesweit bekanntgewordenes Signal war z. B. 1998 der Rücktritt der Kölner Kulturdezernentin Kathinka Dittrich van Weringh: „Problematisch ist vor allem, dass die Stadt ihr ständig laut verkündetes Grundverständnis, Kunst- und Kulturstadt zu sein, nicht entsprechend umsetzt. Zwar gibt es eine Art von gesellschaftlichem Konsens über die Bedeutung von Kunst und Kultur, daraus folgt aber zu wenig in der politischen Praxis. Typisch zum Beispiel, dass bei Haushaltsproblemen einfach quer durch den Garten gekürzt wird: Man kürzt nach Prozenten, nicht nach Prioritäten. So zerbröselst dieser Konsens immer mehr, jeder sieht nur noch sich selbst, seine eigene Bedeutung, schiebt dem anderen die Schuld zu.“

jedoch der Wille zum Machterhalt und die Kabinettsdisziplin dafür sorgen, durch entsprechende Sprachregelungen den Gesichtsverlust in Grenzen zu halten.

„Programme“ sind wichtige Instrumente zur politischen Gestaltung (Mayntz 1977). Programme haben in der Regel mehrjährige Laufzeiten und umfassen konkrete Projekte und Maßnahmen, um die politischen Ziele erreichen zu können. Im Prinzip kann jedes politische Ziel durch Programme angestrebt werden: Auch die Mondlandung war nichts anderes als ein politisches Programm, das letzten Endes sein Ziel erreichte, auch wenn Kritiker immer wieder auf den symbolischen Gehalt des Ziels – die US-Amerikaner wollten die Vorherrschaft im Weltraum – und auf den hohen Preis verweisen, der zwangsläufig Kürzungen in anderen Bereichen zur Folge hatte. Allein wegen der Konkurrenz der Ziele und ihrer langfristigen Festlegung von materiellen und Humanressourcen gibt es bei der Auflage von Programmen und ihrer Finanzausstattung politische Auseinandersetzungen.

Soll z. B. die bemannte Raumfahrt gefördert werden oder die unbemannte, die Life Sciences oder die Werkstoffwissenschaft, die Grundlagenforschung oder die angewandte Forschung? Hinter allen diesen Zielen stehen organisierte Interessen, betroffene Institute und Regionen. Bei der Auflage eines Programms zur Förderung der Lebenswissenschaften muss daher die Politik abwägen, dass sie damit bestimmte Regionen, Universitäten, Unternehmen und außeruniversitäre Forschungsinstitutionen fördert – und andere entsprechend weniger. Kein Minister kann bei einer solchen Entscheidung ganz neutral sein, wenn die Nutznießer eines möglichen Programms nicht in seinem Wahlkreis liegen.

Idealtypisch besteht ein Programm aus einem Haushaltsansatz, der in einem bestimmten Ministerium für die Dauer von einigen Jahren eingestellt wird. Oft wird ein solches Programm von politischen Organisationen und möglichen Nutznießern gefordert, um bestimmte Ziele zu erreichen: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Förderung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittelständischer Unternehmen, Sanierung von Brachflächen, Belegung von Innenstädten, Förderung der Soziokultur u. a. Zum Programm gehören Richtlinien, die die Vergabe von Mitteln aus dem Programm regeln. Bei aufwändigen Programmen werden von der Regierung Projektträger geschaffen, die eingehende Projektanträge auf ihre Förderfähigkeit prüfen und die fördertechnische Abwicklung von der Beratung für potenzielle Antragsteller bis zur Überprüfung der Projektergebnisse erledigen. Ob ein Programm überhaupt und mit welchem Umfang aufgelegt wird, entscheidet letztlich das Parlament. Dennoch ist die Abwicklung des Programms einschließlich seiner

[...] Vor diesem Hintergrund habe ich mich geweigert, mit diesem Minus von 436.500 Mark den aktuellen Haushalt der Museen weiter zu belasten“ (Die Zeit vom 20.2.1998).

Evaluierung weitgehend in den Händen der Exekutive – es sei denn, das Parlament behält sich eine Bewertung ausdrücklich selbst vor.

Programme sind im Wesentlichen Anreize und Angebote an nichtstaatliche Akteure, Vorschläge für konkrete Maßnahmen und Projekte im Sinne der Programmziele einzureichen.

Unter dem Aspekt der Governance ist bedeutsam, dass an allen Zyklen eines Programms von seiner Genese, Ausgestaltung, Implementation, Abwicklung bis zur Evaluierung nichtstaatliche Akteure beteiligt sind. So wird z. B. die Forderung, ein Programm aufzulegen, von einer bestimmten Initiative oder einer Organisation an die Politik herangetragen. Bei der Konkretisierung der Programmziele sind zivilgesellschaftliche Kräfte ebenso beteiligt wie bei der nachfolgenden Implementation und Abwicklung. Auch die Frage, ob das Programm ein Erfolg war, wird gemeinsam mit den Initiatoren, unabhängigen Gutachtern und der Regierung beantwortet. Idealtypisch könnte ein solcher Prozess folgendermaßen aussehen:

Eine Initiative aus einem so genannten problematischen Wohnviertel einer Stadt will gegen den weiteren Abstieg ihres Wohnquartiers etwas unternehmen. Zusammen mit ähnlichen Initiativen anderer Städte kommt man zu dem Ergebnis, dass nur durch eine gezielte Bekämpfung der Ursachen (Wegzug von gut verdienenden Erwerbstätigen, Verfall von Wohneigentum, Konzentration von einkommensschwachen Gruppen, Zunahme von Gewalttaten, Rückzug und Vernachlässigung öffentlicher Einrichtungen u. a.) eine Revitalisierung dieser Wohnviertel gelingen kann. Zusammen mit den Vertretern der Stadt und den lokalen Parteien wird die Forderung eines Programms zur Belebung problematischer Wohnviertel vorgeschlagen.

Dabei werden auch ungefähre Angaben über die Höhe des Finanzbedarfs und die voraussichtliche Laufzeit des Projekts gemacht. In den Gesprächen mit den Stadtteilinitiativen und Vertretern der Lokal- und Landespolitik werden konkrete Maßnahmen entwickelt, die durch dieses Programm gefördert werden können: die Durchführung eines Kongresses über Stadtteilsanierung, eine Informationsreise zu erfolgreichen Beispielen, die Einrichtung von soziokulturellen Zentren zur Jugend- und Bildungsarbeit für besondere Zielgruppen, Beratungsangebote für ehrenamtliches Engagement etwa für die Hausaufgabenbetreuung oder Sicherheitspartnerschaften für Schulen, Gutachten für Neu- und Umbaumaßnahmen, die Durchführung einer „Planungszelle“ zur Verbesserung der Infrastruktur u. a.

Ohne die Einbindung der Betroffenen vor Ort laufen derartige Programme Gefahr, zu bürokratischen Verfahren ohne Bezug zu den eigentlichen Problemen zu werden. Für die Abwicklung des Programms wird unter aktiver Beteiligung der ursprünglichen Initiatoren, die z. B. einen „eingetragenen Verein zur Förderung der Revitalisierung von Verfall bedrohten Wohnvierteln“ gegründet haben, um handlungsfähiger zu sein, ein Projektträger beauftragt, der die einzelnen Maßnahmen koordiniert und gegenüber dem zuständigen Ministerium als Ansprechpartner fungiert. Der Projektträger kann sich auch mit anderen Initiativen vor Ort vernetzen und Synergien nutzen, etwa mit „Agenda-21“-Gruppen oder anderen bestehenden Aktivitäten.

Spätestens nach Ablauf des Programms oder gegen Ende der Legislaturperiode wird der zuständige Minister eine positive Bilanz seines Programms ziehen. Das könnte z. B. auf einem Internationalen Kongress zur Stadterneue-

rung geschehen. Gleichzeitig wird die Opposition über Probleme bei der Umsetzung klagen und das ganze Programm als Klientelpolitik der Regierungsfraktion kritisieren: Der Geschäftsführer sei ein Parteisoldat, die Sprecher der Initiativen gehörten ohnehin zur Regierungspartei und mit der Begutachtung sei ein parteinahes Institut beauftragt worden – Angriffspunkte lassen sich in Programmen dieser Größenordnung immer finden. Sollte das Programm aber tatsächlich ein Erfolg gewesen sein, wird auch die Opposition ihre konstruktive Mitarbeit im Bauausschuss und die Unterstützung durch ihre Kommunalpolitiker vor Ort herausstellen. Durch kleinliche Kritik an einem erfolgreichen Projekt lässt sich bei Wählern keine Sympathie gewinnen.

Was in der traditionellen Sicht der Steuerungstheorie allein durch die Terminologie – „Planung“, „Programme“, „Förderrichtlinien“, „Maßnahmen“, „Projektträger“, „Evaluierung“ – technokratisch erscheint in der Sichtweise der Governance als eine smarte Mischung aus formellen und informellen, bürokratischen und spontanen, kommunikativen und rechtlichen Elementen. Je mehr derartige Programme Erfolg haben, umso mehr etabliert sich auch in den Köpfen der beteiligten Akteure – auch in denen der Exekutive – ein neuer Politikstil. Moderne Verwaltungen haben ihn jenseits aller Diskussionen um Public-private-Partnership und New Public Management längst verinnerlicht.

Politische Programme sind weniger als Form der politischen Gestaltung umstritten als wegen ihrer Ziele. Hinzu kommt, dass es immer mehr Programme von der Kommune bis zur EU gibt, die für Antragsteller kaum noch überschaubar sind. Das führte dazu, dass für bestimmte Zielgruppen – Handwerksbetriebe, kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Kreativwirtschaft, Filmproduzenten u. a. – eine maßgeschneiderte Infrastruktur beratender Einrichtungen geschaffen wurde. So können sich z. B. alternative Unternehmen bei „ihren“ Beratungsstellen ebenso informieren wie die klassischen Handwerksbetriebe bei den Beratungsstellen ihrer Handwerkskammern. Beide Beratungsinstitutionen werden teilweise öffentlich unterstützt. Großunternehmen, die z. B. über spezialisierte Stabsstellen verfügen, haben im Unterschied zu KMU kaum Probleme, einschlägige Förderprogramme europaweit zu nutzen. Um dieses Ungleichgewicht zugunsten der als besonders innovativ geltenden kleinen und mittleren Unternehmen auszugleichen, wurden vor allem von den Wirtschaftsministerien der Länder beinahe flächendeckend Beratungsstellen für diese Klientel geschaffen.

Größere Programme mit mehrjährigen Laufzeiten werden zugunsten kleinerer Programme mit geringeren Laufzeiten abgelöst. Dadurch sinkt aus der Sicht vieler Antragsteller der Anreiz, sich um eine Förderung zu bewerben, zumal von ihnen die Fristen der Bewilligung als immer länger empfunden werden. Der Aufwand für einen Antrag vor allem für Programme der EU steht dann nicht mehr in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen einer

eventuellen Förderung. Zudem geraten Programme immer mehr in den Verdacht, lediglich die Klientel bestimmter Parteien zu unterstützen. Deshalb werfen sich die Parteien gegenseitig vor, immer nur die Kürzung der Programme zu fordern, die nicht ihre eigene Wählerbasis betreffen. Was für die einen die traditionellen Landwirte, Pharma- und Energieunternehmen sind, sind für die anderen die Ökobauern, alternative Heilkundler und Windenergieanlagenbetreiber.

Bemerkenswert ist, dass bei der Kürzung von Programmen weniger die eigentlich betroffenen Bürger, sondern eher die in ihrem Namen sprechenden organisierten Interessen protestieren. Bei der Streichung von Weiterbildungskosten beklagen sich z. B. fast nur die betroffenen Weiterbildungsträger, die in ihrer Existenz bedroht sind und kaum die potenziellen Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen. Insofern scheint die Anmerkung Helmut Schelskys, der Sozialstaat schaffe seine eigene Klientel, nicht ganz unberechtigt. Durch die Vielzahl von Regierungsprogrammen ist eine immer unübersichtlicher werdende Struktur von Projektträgern, Beratungsstellen, Transferzentren u. a. entstanden, die auch wegen ihres unmittelbaren Zugangs zur Politik ein gewisses Eigengewicht haben. Wenn diese Strukturen durch Haushaltskürzungen bei Programmen einmal weggebrochen sind, ist es schwer, sie später wieder aufzubauen. Allein durch das Eigeninteresse der in diesen Strukturen Beschäftigten ist es schwer, diese Strukturen selbst bei erwiesener Ineffizienz zu ändern.⁸⁴

Diese Resistenz wird dadurch erhöht, dass zwischen diesen Förderstrukturen und der Exekutive vielfältige fachliche und persönliche Beziehungen herrschen. So werden Mitarbeiter aus Förder- oder Beratungsagenturen gern in die Verwaltung oder Regierung übernommen und umgekehrt wechseln Mitarbeiter aus der Exekutive nicht selten zu einem Technologiezentrum oder zu einer Wirtschaftsförderinstitution – in der Regel zu jeweils besseren Konditionen. Durch diesen Wechsel der Fronten wird für beide Seiten das Verständnis füreinander gestärkt und damit die Transaktionskosten gesenkt: Jeder kennt das Geschäft des Gegenübers, wo er selbst einmal saß, und kennt die Spielregeln bei der Vergabe von Mitteln ebenso wie bei der Aufstellung des Haushalts. Durch diese enge Verflechtung geht aber auch ein Stück der Legitimation dieser bewusst externalisierten Förderstrukturen verloren. Sie wurden nicht zuletzt deshalb regionalisiert und aus dem operativen Geschäft der Exekutive herausgehalten, um eine größere Nähe zu den Zielgruppen und deren Problemen zu sichern oder auch um Berührungängste seitens potenzieller Antragsteller abzubauen. Was zunächst als Chance zu mehr Bürger- und

84 Zu den Faktoren, die die Beendigung einer bestimmten Politik behindern, zählt auch die „kognitive Abneigung“: „Die hinter diesen Politiken und Institutionen stehenden Akteure bleiben nicht passiv, wenn das eigene berufliche Überleben auf dem Spiel steht“ (M. Bauer 2006: 153).

Problemnähe aussieht, könnte sich zu einer verlängerten Werkbank der Exekutive und damit weiteren Verbürokratisierung entwickeln – ein weiterer Beleg für die „Kolonialisierung der Lebenswelt“ (Habermas).

Das Verfassen von Gesetz- und Verordnungsentwürfen ist nur ein Teil des täglichen Geschäfts der Regierung. Zwar ist fast jede Arbeitseinheit in einem Ministerium auch an der Gesetzgebung und an Gesetznovellierungen beteiligt, und sei es nur zur Ausarbeitung einzelner Details. Das Kerngeschäft der Gesetzgebungsarbeit – das Verfassen von Referentenentwürfen, die Durchführung von Anhörungen, Beteiligung betroffener Verbände, Abstimmung mit Fraktionsarbeitskreisen, Einbringung in das Parlament u. a. – liegt in den Händen nur einiger Referate und Abteilungen. „Regieren“ bedeutet im Alltag einer Verwaltung wesentlich häufiger, Entscheidungen über Anträge und Projektideen zu treffen oder für die Hausspitze Entscheidungsvorschläge vorzubereiten. Der weitaus größte Teil von Projektideen und Konzepten dürfte nicht aus der Politik im engeren Sinne kommen – also aus dem Parlament, aus der Regierung oder von den Parteien –, sondern von Unternehmen, Verbänden und anderen Akteuren der Gesellschaft. Die Aufgabe der Exekutive besteht nun darin, die vielfältigen Projektideen von der Einrichtung von Kindergärten bis hin zum Neubau ganzer Stadtviertel in die bestehenden Programme einzuordnen, die zur Verwirklichung genereller Ziele in bestimmten Politikbereichen aufgelegt wurden. Regieren ist vor allem in den klassischen Förderressorts wie Wirtschaft, Wissenschaft, Städtebau, Kultur, Verkehr oder Soziales im Wesentlichen Projektmanagement. Die Aufgabe der Verwaltung ist es zunächst zu prüfen, ob eine Projektidee überhaupt in ein bestehendes Programm oder zu einem politischen Ziel passt, das z. B. im Koalitionsvertrag fixiert ist. Dazu gehören Fragen nach ihrer rechtlichen und finanziellen Realisierbarkeit. In der Regel werden die Initiatoren zu einem Gespräch gebeten, um das Projekt zu präsentieren.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie ein Projekt an die Verwaltung herangetragen wird: Es kann als Skizze der zuständigen Verwaltung mit der Bitte um ein Gespräch und Unterstützung zugeleitet, es kann im Rahmen einer formalisierten Ausschreibung eingereicht oder es kann über die Politik durch einen Abgeordneten oder eine Partei an die Regierung mit der Bitte um „wohlwollende“ Prüfung herangetragen werden. In den seltensten Fällen passt eine Projektskizze genau in ein Förderprogramm mit seinen geforderten Bedingungen an Antragsteller, Zielgruppen, Zielsetzungen, regionale Schwerpunkte oder Vernetzungen. Sowohl von den Programmen als auch von den Antragstellern und Behörden ist daher ein gewisses Maß an Flexibilität nötig, damit das Programm seinen eigentlichen Zweck erfüllt, nämlich bestimmte politische Ziele (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung, Erhöhung der Beschäftigungschancen für Jugendliche, Schaffung von Ausbildungsplätzen u. a.) zu erreichen. Wenn ein Projektvorschlag in die grundsätzliche Programmphilosophie passt, wird er in mehreren Gesprächen

zwischen den Initiatoren, Projektträgern (falls vorhanden) und dem zuständigen Referat oder Dezernat der Exekutive präzisiert und „passend gemacht“.

Unter dem Aspekt der Governance wäre festzustellen, dass durch das Instrument der politischen Programme auf mehreren Ebenen Kooperationsbeziehungen zwischen Regierung und Gesellschaft hergestellt werden: Es beginnt mit der Forderung organisierter Interessen an die Politik, in einem bestimmten Politikbereich etwas zu unternehmen. Diese Ziele sollen u. a. durch die Auflage eines Programms erreicht werden. An diesem Prozess ist auch das Parlament beteiligt, das mit seinen Fachausschüssen über die Ziele und vor allem über die finanzielle Ausstattung des Programms berät und entscheidet. Es ist dann die Aufgabe der Regierung, diese generellen Ziele zu konkretisieren und zu operationalisieren. Als Ergebnis entstehen Förderrichtlinien, die u. a. Regelungen enthalten, wer (z. B. kleine Unternehmen, Hochschulen) bei wem (Projektträger) einen Antrag auf Projektförderung stellen kann. Die Ausführung und Evaluierung von Programmen wird durch einen Beirat begleitet, in dem Vertreter der Regierung und der organisierten Interessen sitzen.

4.6 Regierungsplanung und Ressortkoordination

Zu den wichtigsten Aufgaben von Regierungszentralen, des Bundeskanzleramts sowie der Staats- und Senatskanzleien der Länder, gehören die politische Planung und Koordinierung der unterschiedlichen Ressortvorhaben unter dem Gesichtspunkt einer einheitlichen Regierungslinie. Beide Funktionen hängen eng miteinander zusammen, sind aber organisatorisch in unterschiedlichen Abteilungen verankert. Die Aufgabe der Ressortkoordination ist umfangreicher, weil jedes Ressort durch ein „Spiegelreferat“ vertreten ist, das sich in erster Linie um die Policydimension kümmert, während der Bereich der politischen Planung vor allem enge Kontakte zur Mehrheitsfraktion pflegt und eher politicsorientiert sind. Zusammen bilden beide Aufgaben – Ressortkoordination und politische Planung – den Kern der Regierungszentralen.

4.6.1 Politische Planung

„Politischer Erfolg entsteht nicht aus der Addition einzelner richtiger Entscheidungen, sondern aus einer durchgängigen, glaubwürdigen und damit vertrauensschaffenden Handlungsweise im Spannungsbogen der Legislaturperiode. Dazu braucht jede Regierung ein Arbeitsprogramm als roten Faden“ (Frohn 2008: 350).

Diesen roten Faden zu spinnen ist Aufgabe der Regierungszentralen. Ausgangspunkt und Grundlage der Regierungsplanung ist neben den Wahl- und Parteiprogrammen vor allem die Koalitionsvereinbarung. In mehreren Verhandlungsrunden mit den Ressorts werden Projekte, die sich eine Regierung zu Beginn einer Legislaturperiode vorgenommen hat, besprochen und operationalisiert, wobei die Finanzierbarkeit eine besondere Rolle spielt. Mit einem Beschluss des Kabinetts werden alle besprochenen Projekte als Teile der Regierungsplanung verbindlich und in der Regierungserklärung vor dem Parlament verkündet. Die Regierung schafft sich somit ein Arbeitsprogramm von Projekten, die sie bis zum Ende der Legislaturperiode erledigt oder zumindest auf den Weg gebracht haben will (Mielke 2003: 127). Für die Opposition und die Medien hat diese Agenda die Funktion, die Regierung an den eigenen Ansprüchen zu messen, um ihr spätestens im Wahlkampf Politikversagen vorzuwerfen, wenn nicht alles erreicht wurde.

Nach der Festlegung des Arbeitsprogramms geht es darum, alle diese Punkte des Arbeitsprogramms umzusetzen. Rüdiger Frohn, ehemaliger Chef der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, vergleicht diese Aufgabe mit einem Marathonlauf: „Denn auf jeder Stufe eines solchen Prozesses ist mit Einwirkungen von unterschiedlichen Interessen zu rechnen. (Parteien, Verbände, Kommunen und Wirtschaftsunternehmen suchen ihren Vorteil.)“ Zudem müsse für jedes Vorhaben in Parlament, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit Zustimmung organisiert und Überzeugungsarbeit geleistet werden (Frohn 2008: 351). Ein wichtiges Instrument der Regierungsplanung nach dem Kabinettsbeschluss über das Arbeitsprogramm ist die regelmäßige Frage nach dem Stand der Umsetzung jedes einzelnen Projekts. Jedes Ressort wird in einem formalisierten Verfahren – mindestens einmal pro Jahr – nach dem Stand derjenigen Projekte gefragt, für die es federführend ist. Das geschieht in Besprechungen zwischen Planungsabteilung und Ressortkoordination der Regierungszentrale mit dem Ressort, in der Regel vertreten durch die Leitungen des Kabinettsreferats, des Ministerbüros und des Haushaltsreferats. Da die Projekte sehr unterschiedlich sind – Gesetzesvorhaben, Bundesratsinitiativen, Umsetzungen von EU-Vorgaben, Gründungen von Instituten, Förderungen von Initiativen, der Bau von bestimmten Einrichtungen –, müssen geeignete Indikatoren gefunden werden, die eine Aussage über den Stand erlauben. Solche Indikatoren sind z. B. die Vorlage eines Referentenentwurfs, die Einleitung einer Ressortabstimmung, die Einbringung eines Gesetzesentwurfs in das Parlament, die Beratung in den Parlamentsausschüssen, die Durchführung von Anhörungen, die Einstellung einer Baumaßnahme in den Haushalt, der Abschluss von Gesprächen mit privatwirtschaftlichen Partnern usw.

Bei den Abstimmungsgesprächen der Arbeitsebenen zwischen Regierungszentrale und Ressort geht es um das rechtzeitige Erkennen von Problemen bei der Umsetzung der einzelnen Projekte und um die Frage, ob sie überhaupt noch zu den zentralen Ressortvorhaben zählen und vom Ressort

verfolgt werden, da sich im Laufe der Zeit politische Prioritäten ändern können. So ist eine Bundesratsinitiative möglicherweise nicht mehr so vorrangig oder ein Gesetzentwurf nicht mehr so dringlich. Dafür kann es verschiedene Ursachen geben. Oft hat sich die Bedeutung der in einer Koalitionsvereinbarung erwähnten Projekte aufgrund veränderter Rahmenbedingungen geändert. Insofern ist die politische Planung ein flexibles Instrument des regierungsinternen Controllings und der Frühwarnung, das nicht mechanisch eine teilweise überholte Agenda abarbeitet. Die Ergebnisse dieser Abstimmungsprozesse zwischen Regierungszentrale und Ressort werden auch für Regierungserklärungen oder Redeentwürfe verwendet, um zu dokumentieren, was die Regierung bis jetzt geleistet hat.

Da sowohl die Regierungsplanung als auch die Ressortkoordination zumindest teilweise ähnliche Aufgaben haben – die Begleitung von Regierungsprojekten und die Informationen der Hausspitze über den Sachstand –, kann es zwischen beiden Organisationseinheiten zu Konflikten bei der Federführung kommen. Wegen der größeren Nähe der Ressortkoordination zu den einzelnen Projekten „ihrer“ Ressorts sind alle anderen Organisationseinheiten wie die Redenschreiber oder die politische Planung von den Informationen der Ressortkoordinatoren abhängig. Dafür sind die anderen Organisationseinheiten oft näher an der Hausspitze. Es ist eine Frage der jeweiligen Personen in den Abteilungen und des Regierungsstils, ob ein Regierungschef eher mit der einen oder mit der anderen Organisationseinheit zusammenarbeitet. Jenseits formaler Kompetenzen gibt es für den Regierungschef Möglichkeiten auf informeller Ebene, mehr die eine oder andere Abteilung und deren Leiter zu bevorzugen wie etwa bei der Begleitung zu wichtigen Terminen, auf Reisen oder als Berater.

Die Regierungsplanung ist eher für strategische Fragen zuständig, die Ressortkoordination eher für taktische. Die Regierungsplanung muss eher formal über den Stand von Projekten informiert sein und begnügt sich oft mit einfachen Antworten auf die Frage, ob ein Projekt läuft oder nicht läuft. Die Ressortkoordination schaltet sich gegebenenfalls auch direkt in die Arbeit der Ressorts ein. Die Spiegelreferate sind z. B. oft in Arbeitsgruppen der Ministerien eingebunden und gewinnen allein dadurch einen tiefen Einblick in die einzelnen Projekte, die die Regierungsplanung nicht haben kann. So können sie dem Regierungschef auch rechtzeitig über aufkommende Probleme berichten und falls notwendig Handlungsempfehlungen nahelegen, wie z. B. ein klärendes Gespräch mit dem Fachminister am Rande einer Kabinettsitzung oder ein Telefonat auf Staatssekretärsebene. Der strategischen Orientierung entsprechend pflegen die Referate für Regierungsplanung einen (noch) engeren Kontakt zur Mehrheitsfraktion und zur Politik im weiteren Sinne. Sie sind eher der Rationalität des Machterhalts verbunden als der der einzelnen Politikfelder. Bei der Ressortkoordination ist es genau umgekehrt und insofern ergänzen sich beide Funktionseinheiten innerhalb einer Regierungszentrale.

4.6.2 Ressortkoordination

Jedes Ressort ist gehalten, besondere politische Vorhaben, den Stand von größeren Projekten, Gesetzentwürfe oder Berichte von Informationsreisen von Ministern dem Kabinett mitzuteilen und vorher mit den anderen Ressorts abzustimmen. Dabei hat das jeweilige Ressort einen gewissen Spielraum zu entscheiden, ob und wann ein Vorhaben kabinettreif ist und welches Ressorts zu beteiligen ist. Die Form, in der das Kabinett darüber informiert wird und entscheidet, sind Kabinetttvorlagen. Diese werden gemäß interner Vorgaben nach den Punkten Entscheidungsvorschlag, Sachverhalt, Stand der Abstimmung mit den Ressorts, Stellungnahme und Handlungsbedarf gegliedert und von den jeweils federführenden Ressorts erstellt. In der Regel sind von einem Gesetz oder anderen wichtigen Projekten weitere Ressorts betroffen, die entsprechend beteiligt werden müssen. Ziel ist es, bereits bei der Erstellung einer Kabinetttvorlage die unterschiedlichen Interessen und Aspekte aller Ressorts zu berücksichtigen. Bei der Ressortkoordination in der Regierungszentrale – der Staats- und Senatskanzleien sowie im Bundeskanzleramt – geht es daher nicht nur um eine einheitliche Linie der Regierung, sondern immer auch um die Kontrolle und Zählung des Ressortegoismus. Die Abstimmung zwischen den Ressorts kann deshalb bei komplexen Projekten oder bei politisch zwischen den Regierungsfractionen kontroversen Themen sehr lange dauern. Auch unabhängig vom Ressortegoismus und von der Verteilung der Ressorts auf unterschiedliche Koalitionspartner gibt es z. B. zwischen dem Umwelt- und Energieressort sowie zwischen dem Sozial- und Wirtschaftsressort strukturelle Gegensätze, die den Zielkonflikt zwischen Ökonomie und Ökologie bzw. den zwischen Wirtschaftsförderung und Beschäftigungsförderung spiegeln. Diese allgemeinen Zielkonflikte zwischen diesen Ressorts konkretisieren sich bei vielen Einzelfragen. Während z. B. das Energieressort Branchen mit hohem Energiebedarf mit Blick auf den internationalen Wettbewerb und zur Sicherung von Arbeitsplätzen beim Energiepreis entgegenkommen will, beharrt das Umweltressort mit Blick auf internationale Klimaabkommen auf einer einheitlichen Behandlung aller Unternehmen.

Die strukturellen Gegensätze zwischen Umweltministerien und denen für Wirtschaft, Verkehr und Energie haben ihre Basis in der unterschiedlichen Klientel – sie werden zusätzlich gestützt von unterschiedlichen Denkweisen ihrer jeweiligen Mitarbeiter, die sich zum Teil aus nachgeordneten Behörden und Organisationen, die den jeweiligen Ressorts nahestehen, rekrutieren. So finden nicht selten Mitarbeiter von Energieagenturen, Umweltinstituten, Projektträgern oder Verbänden den Weg in die jeweilige Ministerialverwaltung auf allen Ebenen. Da bei Regierungswechseln auch Minister und Staatssekretäre häufig aus Institutionen kommen, die den jeweiligen Ministerien nahestehen, bringen sie oft Mitarbeiter mit, die dem Ministerium eine gewisse fachliche und habituelle Färbung geben. In der Regel bleiben diese Mitar-

beiter auch nach einem solchen Wechsel in ein Ministerium ihren ehemaligen Institutionen verbunden. Die zahlreichen Verbindungen zu ihren ehemaligen Dienststellen erleichtern z. B. den Zugang zu Informationen, die in der neuen Position wichtig sind, die sonst nur auf dem Dienstweg zu erlangen wären. Allein dadurch sind eine gewisse Selektivität und Bewertungen von Informationen gegeben, die zum Teil auch die unterschiedlichen Rationalitäten der einzelnen Ressorts erklärt. Wer seine Informationen z. B. über die Energiewende nur aus Projektträgern oder Instituten bezieht, die alternative Energien fördern, sieht eine andere Welt als derjenige, der sich in erster Linie auf Expertisen der Energiewirtschaft bezieht. Diese unterschiedlichen Denkweisen bleiben auch dann virulent, wenn die Ressorts Wirtschaft und Arbeit oder Umwelt und Energie etwa im Rahmen einer neuen Regierungsbildung zusammengelegt werden. Jetzt gibt es zwar keine Ressorts mehr, die sich gegenüberstehen, aber Abteilungen und Unterabteilungen bzw. Gruppen und Referate, die ihrer jeweiligen vertrauten Denk- und Arbeitsweise auch unter einer gemeinsamen politischen Führung weiterhin anhängen.⁸⁵ Der strukturelle Gegensatz etwa zwischen Beschäftigungspolitik und Wirtschaftspolitik wird also durch eine Zusammenlegung der Ressorts zu einem „Superministerium“ nur verdeckt.

Sobald ein Vorhaben kabinettreif ist, also als offizielle Regierungspolitik verbindlich umgesetzt wird, wird es nach erfolgter Abstimmung auf den Arbeitsebenen der beteiligten Ressorts offiziell zur Abstimmung zugeleitet. Die Regierungszentrale erfährt teilweise erst jetzt von der Kabinettreife eines Projekts, da sie wegen des Ressortprinzips nicht unbedingt in die Erarbeitung einer Kabinetttvorlage eingebunden werden muss – was aber dennoch häufig der Fall ist. Aufgabe der Ressortkoordination etwa in einer Staatskanzlei ist es, nach der erfolgten Ressortabstimmung dem Chef der Staatskanzlei ein Kabinettvotum vorzulegen, in dem die Kabinetttvorlage des Ressorts nach den Punkten Entscheidungsvorschlag, Sachverhalt, Stellungnahme/Bewertung, Stand der Abstimmung mit den Ressorts zusammengefasst und bewertet wird. Einen Tag vor der Kabinettsitzung findet ein Treffen aller Staatssekretäre statt, um über diese Kabinetttvorlage zu sprechen. Ziel ist es, bestehenden Dissens zwischen den Ressorts auszuräumen, die die Arbeitsebenen nicht klären konnten, und schließlich über die Aufnahme der Kabinetttvorlage in

85 Diese Fortsetzung des Ressortegoismus findet selbst innerhalb eines Ressorts als Referatsegoismus auf der Ebene der Referate statt. Wolfgang Koeppen hat dieses Verhalten in seinem Roman über den Bonner Politikbetrieb im Nachkriegsdeutschland („Das Treibhaus“) treffend karikiert: „Der Sachbearbeiter für Stahl sprach außer Dienst nicht mit dem Referenten für Gußeisen“ (Koeppen: 1986: 320). Auch Robert Musil hat dem Ressortegoismus der Habsburger k. u. k.-Regierung im „Mann ohne Eigenschaften“ ein literarisches Denkmal gesetzt: Eher stimme sich das Kriegsministerium mit der internationalen Friedensbewegung ab als mit dem eigenen Außenministerium.

die Tagesordnung der Kabinettsitzung zu entscheiden. Durch dieses Verfahren soll die einheitliche Linie einer Regierung sichergestellt werden.

Eine besondere Funktion bei der Abstimmung von Regierungsvorhaben hat das Finanzressort. Grundsätzlich muss bei ausgabenrelevanten Ressortvorhaben das Einvernehmen mit dem Finanzministerium hergestellt werden. Dieses achtet darauf, dass die geplanten Ausgaben im Rahmen dessen bleiben, was dem Ressort im jeweiligen Einzelplan an Mitteln zur Verfügung steht. Ein Konflikt entsteht immer dann, wenn finanzielle Mittel aus der Sicht eines Ressorts notwendig sind, die aber nicht absehbar waren. Das betrifft z. B. die Ausgaben für den Hochschulpakt zwischen Bund und Ländern. Er basiert auf Prognosen der zu erwartenden Studienanfänger, die die Kultusministerkonferenz durchführt. Bedingt durch außergewöhnliche Ereignisse – doppelte Abiturjahrgänge, Wegfall der Wehrpflicht, erhöhte Übergangsquoten von der Schule zur Hochschule – mussten die Prognosen Anfang 2012 deutlich nach oben korrigiert werden. Die Folge davon war, dass die Hochschulen einen wesentlich höheren Finanzbedarf zur Bewältigung der Studierendenzahlen hatten als die ursprünglichen Prognosen, auf deren Basis der Finanzbedarf geschätzt worden war. Die Politik stand damit vor dem Problem, entweder das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu verfehlen oder das Versprechen, Geld folgt Studierenden, zu brechen. Während das Wissenschaftsressort mit der Unvorhersehbarkeit dieser Entwicklung argumentierte, beharrte das Finanzressort auf Haushaltsdisziplin.

Andere typische Konflikte mit dem Finanzressort entstehen z. B. bei der Ansiedlung von Max-Planck- oder Fraunhofer-Instituten. Sie erfordern erhebliche Vorleistungen aus dem Landeshaushalt, die sich aus der Sicht des Finanzressorts zunächst nicht rechnen. Das wissenschaftspolitische Ziel – die Ansiedlung von Instituten der Max-Planck- und Fraunhofer-Institute – wird hier durch das Veto des Finanzressorts konterkariert. Derartige Konflikte können nur auf höchster Ebene, auch im Einvernehmen mit den Spitzen der Regierungsfractionen entschieden werden, wobei das landespolitische Interesse den Maßstab bildet. Es gibt auch Konflikte der Ressorts untereinander: Gerade bei einer Koalitionsregierung achten beide Koalitionspartner noch mehr auf die Ausgewogenheit der Finanzierungen ihrer jeweiligen Projekte, als dies beim normalen Ressortegoismus der Fall ist. Jede überplanmäßige Ausgabe oder Vorfestlegung eines Ressorts muss mit den anderen Ressorts verhandelt werden.

Jedes Ressort hat seine vermeintlichen Erbhöfe in Form von Kompetenzen, Zuständigkeiten, Planstellen, Haushaltstiteln und nachgeordneten Behörden. Bei jeder Regierungsbildung werden diese Ressourcen jeweils neu verhandelt, wobei es Gewinner und Verlierer gibt. Bei Koalitionsregierungen achten die Koalitionspartner daher auf die Ausgewogenheit der Ressortverteilung, wobei es nicht nur um die Anzahl der Ressortchefs, sondern auch um die zu einem Ministerium gehörenden Ressourcen und Strukturen geht. Über

die unstrittigen Kernkompetenzen der klassischen Ressortzuschnitte für „Außen“, „Innen“, „Arbeit und Soziales“ oder „Verteidigung“ hinaus, sind im Prinzip die Erweiterung oder eine Beschneidung immer möglich und ein Politikum. Ob z. B. die Zuständigkeit für die auswärtige Kulturpolitik im Auswärtigen Amt oder beim Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) liegt oder die Zuständigkeit für Innovationen beim Wirtschafts- oder Wissenschaftsressort oder die Regionalplanung beim Umweltressort oder in der Staatskanzlei liegt – alles das ist Gegenstand von Koalitionsverhandlungen. Hier geht es um Machtressourcen und Einfluss der jeweiligen Ressorts und ihrer Chefs.

Zwar wird während der Koalitionsverhandlungen immer wieder von den verhandelnden Fraktionen betont, dass zuerst über den Zuschnitt eines Ressorts und dann über Personen geredet werde. Faktisch dürfte es eher anders herum sein: Designierte Minister bringen ihre jeweiligen Vorstellungen in die Koalitionsverhandlungen ein und drohen auch schon einmal damit, für das Amt nicht zur Verfügung zu stehen, wenn ein bestimmter Ressortzuschnitt nicht wie gewünscht beschlossen werde. Ressortzuschnitte sind nicht völlig beliebig, aber die wechselnde Zuordnung bestimmter Abteilungen oder Unterabteilungen und damit von Aufgaben zeigt, dass es Spielräume gibt, die die politische Bedeutung eines Ressorts erhöhen und auch senken können. Beispiele sind etwa die Verlagerung der Landesplanung vom Umweltministerium in die Staatskanzlei 1999, nachdem Wolfgang Clement Ministerpräsident in Nordrhein-Westfalen wurde, oder zuvor die Verlagerung der Mediengruppe von der Staatskanzlei NRW in das Wirtschaftsministerium, nachdem Clement unter der Regierung von Johannes Rau zum Wirtschaftsminister ernannt wurde (Korte/Florack/Grunden 2006: 228).

Es gibt Aufgaben, die auffallend häufig zur Verhandlungsmasse geworden sind und bei fast jeder Regierungsumbildung neu ressortiert werden. Dazu gehören vor allem relativ neue Politikbereiche wie Jugendpolitik, Frauenpolitik, Verbraucherschutz, politische Bildung u. Ä. Andererseits gibt es immer wieder Ressorts, die aus völlig unterschiedlichen Politikbereichen zusammengewürfelt scheinen und sich kein Zusammenhang zwischen den einzelnen Aufgaben erkennen lässt. Entsprechend schwierig ist es für die Ressortspitze, alle diese Aufgaben gleichgewichtig und gegenüber der sehr heterogenen Klientel glaubwürdig zu vertreten. Verbände und Initiativen registrieren genau, ob ihre Angelegenheiten von einem wichtigen Ressort, mit dem sie über Politiknetzwerke verbunden sind, und einem einflussreichen Ressortchef, der möglicherweise aus ihren Reihen kommt, vertreten werden oder nur als Verhandlungsmasse im Koalitionspoker behandelt werden. Bereits im Vorfeld wenden sie sich daher an die designierten Regierungschefs, um zu

erreichen, dass ihre Anliegen einen großen Stellenwert in einem wichtigen Ressort erhalten.⁸⁶

Die Ressortkoordination in einer Regierungszentrale hat auch die Aufgabe, wichtige Entwicklungen in den einzelnen Politikbereichen zu beobachten und die Hausspitze auch dann darüber zu informieren, wenn sie von den zuständigen Ministerien noch nicht aufgegriffen wurden. Das sind z. B. Entscheidungen oder Debatten im Bundestag, in den Fachministerkonferenzen oder in Bund-Länder-Gremien wie der Kultusministerkonferenz (KMK) oder der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK). Auch Publikationen und Stellungnahmen renommierter Institutionen (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung RWI, Bertelsmann-Stiftung, Wissenschaftsrat u. a.) zu bestimmten Themen sowie Memoranden von wichtigen Verbänden werden von der Ressortkoordination regelmäßig ausgewertet und für die Hausspitze zusammengefasst. Oft wird das zuständige Ressort um eine Stellungnahme dazu gebeten. Aber auch unabhängig davon bewertet ein Referat im Bereich Ressortkoordination die Informationen in der Form eines Votums. Als Entscheidungsvorschlag, den ein Votum neben der Darstellung des Sachverhalts und seiner Bewertung immer enthält, wird der Hausspitze häufig „Kenntnisnahme“ empfohlen. Die Hausspitze kann ihre Kenntnisnahme durch ein „Häkchen“ auf dem Votum bestätigen oder auf dem Votum, das das federführende Referat als „Rücklauf“ auf dem gleichen Dienstweg in umgekehrter Richtung zurückerhält, verfügen, irgendetwas zu veranlassen, wie z. B. eine offizielle Stellungnahme zum PISA-Bericht zu erarbeiten, um auf die zu erwartenden Presseberichte reagieren zu können.

Eigentlich wäre das auch die Aufgabe anderer Abteilungen einer Regierungszentrale und nicht zuletzt der jeweiligen Ressorts, die aber jeweils eine andere Brille aufhaben, mit der sie Ereignisse wahrnehmen und einschätzen. Ressorts neigen dazu, die Informationshoheit zu behalten und die Regierungszentrale nur durch den Filter ihrer Wahrnehmung zu informieren. Die Folge sind eher positive Berichte. So werden die Dimensionen von tatsächlichen oder potenziellen Konflikten kleiner dargestellt, als sie wirklich sind, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass sie etwas nicht im Griff hätten. Die Informationsquellen der Regierungszentrale sind nicht annähernd so zahlreich wie die eines Ressorts, die in der Regel über nachgeordnete Behörden

86 Das war z. B. bei der schwarz-gelben Regierung in Nordrhein-Westfalen 2005–2010 der Fall, als die Kultur einen eigenen Staatssekretär und eine eigene Abteilung in der Staatskanzlei erhielt. Die darauf folgende rot-grüne Minderheitsregierung lagerte diese Kulturabteilung aus der Staatskanzlei wieder aus und integrierte es in das 2005 neu geschaffene Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport. Die Irritation der Kulturszene entstand nicht nur wegen der als Abwertung verstandenen Verlagerung der Kompetenzen für Kultur in ein „normales“ Ministerium, sondern auch dadurch, dass der ehemalige Kulturstaatssekretär Heinrich Große-Brockhoff bei vielen Kulturschaffenden des Landes viel Ansehen genoss.

verfügen, die ihnen zuarbeiten. Zumindest zu Beginn eines möglichen Problems ist der Regierungszentrale häufig nicht klar, was auf sie zukommt. Spätestens wenn die Medien oder die Opposition ein Problem aufgreifen, wird der zuständige Fachminister vom Regierungschef unter vier Augen oder im Kabinett zu einem Bericht über die fraglichen Vorgänge aufgefordert. Damit ist eigentlich schon klar, dass das Ressort möglicherweise überfordert war oder falsch reagiert hatte. Nun geht es darum, den Schaden für die gesamte Regierung in Grenzen zu halten.

Ein Ressort kann aber auch an die Regierungszentrale herantreten, um für seine Anliegen um Unterstützung durch den Regierungschef zu werben. Das ist z. B. bei Finanzierungsproblemen der Fall oder bei Projekten, die z. B. ein Gespräch mit der EU oder ausländischen Staatsechefs erfordern. Wenn größere Projekte nicht aus dem eigenen Haushalt finanziert werden können und das Finanzressort mit Hinweis auf die allgemeine Haushaltslage eine Ausnahme ablehnt, wenden sich die betreffenden Minister an den Regierungschef mit der Bitte um Unterstützung für das Projekt. Diese Strategie ist dann erfolgreich, wenn es ein Projekt von überragender Bedeutung ist, es vom Parlament zusätzliche Unterstützung erhält und es die Haushaltslage irgendwie noch zulässt. Das eigentliche Problem ist oft ein formales: Derartige Projekte sind z. B. einmalige Chancen wie etwa die Ansiedlung einer internationalen Behörde und konnten daher nicht in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen werden.

Die Ressortkoordination lebt in einem ständigen Spannungsfeld zwischen den Ressorts und dem Regierungschef. Einerseits müssen die ressortkoordinierenden Referate eng mit ihren jeweiligen Ressorts zusammenarbeiten, deren „Spiegelreferate“ sie sind. Als solche müssen sie mit zum Teil vertraulichen Interna (z. B. Personalia, „Flurfunk“) verantwortungsvoll umgehen, da sie sonst keine Informationen mehr erhalten – wie Journalisten, die vertrauliche Informationen dennoch veröffentlichen und anschließend nie mehr zu Hintergrundgesprächen eingeladen werden. Für eine eng begrenzte Teilnahme der entsprechenden Referate für „ihre“ Ressorts hat man in der Regierungszentrale durchaus Verständnis. Dennoch wird von der Ressortkoordination erwartet, dass sie die Regierungslinie auch gegenüber den Ressorts vertreten und sich nicht von ihnen einnehmen lassen. Die Ressorts wissen, dass ihre Spiegelreferate in der Regierungszentrale den Regierungschef, den Chef der Staatskanzlei oder den des Bundeskanzleramtes informieren müssen, wenn sich Probleme bei einem bestimmten Vorhaben (Gesetzesentwurf, Kabinettsvorlage, Haushalt) andeuten. Bei Besprechungen innerhalb eines oder mit mehreren Ressorts, an denen Vertreter der Regierungszentrale teilnehmen, ist spürbar, dass die Linie des Regierungschefs in den Köpfen aller Ressortvertreter vorhanden ist, die gleichwohl versuchen, ihre Ressortsicht durchzusetzen. Allein die Anwesenheit eines Ressortkoordinierers bei inter- oder innerministeriellen Arbeitsgruppen dürfte den Diskussionsverlauf beeinflussen,

weil dann von allen Teilnehmern die möglichen Folgen für das eigene Handeln aus der Sicht eines Ressorts bedacht werden müssen. Schließlich möchte niemand im Vermerk über diese Sitzung an den Regierungschef als Blockierer dastehen, es sei denn, er ist sich der Unterstützung seines Ressortchefs sicher, der einen möglichen Dissens dann in der Staatssekretärskonferenz oder im Kabinett vertreten muss. Um dies möglichst zu vermeiden, gibt es interministerielle Arbeitsgruppen unter Beteiligung der Regierungszentrale, da es bei diesen Arbeitsgruppen oft um die Kabinettreife von Ressortvorhaben geht.

Es gibt keine interne Vorschrift darüber, die speziell die Arbeit der Referate in der Ressortkoordination regelt. Es gelten wie für alle anderen Arbeitseinheiten die allgemeinen Hauserlasse und die Gemeinsame Geschäftsordnung. Unabhängig davon bestehen Erwartungen und Handreichungen der Hausspitze und der Kabinettreferate, die die zum Teil langjährige Praxis der Ressortkoordination gelegentlich modifizieren und präzisieren. So zeigt sich ein bestimmter Regierungsstil auch in den Erwartungen an die Ressortkoordination: Das Spektrum reicht von Informationen über Angelegenheiten in den Ressorts, deren Form und Inhalt die Referate bestimmen, bis hin zu regelmäßigen und formalisierten Rückmeldungen über den jeweils aktuellen Status einer Kabinettvorlage. Das eigentliche Ziel, die umfassende Information des Regierungschefs über alle wichtigen Angelegenheiten der anderen Ressorts als eine wichtige Basis des Regierens, wird nicht nur durch die formalisierten Informationen der Spiegelreferate erreicht, sondern auch durch zahlreiche informelle Kanäle, die zwischen Fraktion und Regierung und nicht zuletzt zwischen den Staatssekretären und Ministern selbst bestehen, die sich über aktuelle und wichtige Ereignisse mit SMS und E-Mails gegenseitig auf dem Laufenden halten. Letzteres findet sich nicht immer in den Akten wieder und auch die Arbeitsebenen werden über diese informellen Informationen nicht immer unterrichtet.

Es obliegt der Hausspitze, die Gewichtung zwischen den einzelnen Arbeitseinheiten der Regierungszentrale zu bestimmen. Auch wenn formal alle Abteilungen gleich sind, so gibt es Unterschiede darin, wer den Regierungschef jederzeit ansprechen darf, wer zu welchen Gesprächen eingeladen wird oder wer auf Auslandsreisen dabei ist. Solche Signale sagen mehr über die Relevanz von Abteilungen und ihrer Leitungspersonen aus als Organisationspläne. Unterhalb dieser Ebene bleibt den einzelnen Referaten ein gewisser Spielraum bei der Erledigung ihrer Aufgaben. So werden von den Leitern der Referate unterschiedliche Stile im Umgang mit den jeweiligen Ministerien gepflegt und z. B. die Schwelle für einen Bericht an die Hausspitze höher oder niedriger gelegt. Einige Referate pflegen einen sehr engen Kontakt zu ihren Häusern, während sich andere eher auf die formalen Aspekte wie Kabinettvorlagen oder Kleine Anfragen konzentrieren. Diese Differenzen im Umgang der Regierungszentrale mit den Ministerien sind so lange tolerier-

bar, wie die Erwartungen der Hausspitze erfüllt werden. Dieser ist vor allem daran gelegen, dass Kabinetttvorlagen möglichst ohne Streit in die Besprechung der Staatssekretäre gehen, Konflikte zwischen den Ressorts auf der Arbeitsebene geklärt werden und sie über wichtige interne Vorgänge eines Ministeriums rechtzeitig informiert wird.

4.6.3 Ressortegoismus

Wenn alle Ressorts und ihre Chefs sich an die im Koalitionsvertrag und an die in der Regierungserklärung vereinbarten Ziele und Vorhaben im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit halten würden, bräuhete man keine Ressortkoordinierung. Eine Regierung aus einem Guss, in der alle Ressorts mit einer Stimme sprechen, gibt es nur in totalitären Regimen. In demokratischen Staaten sind Vielstimmigkeit und Einzelgänge in einem Kabinett eher der Normalfall. Erst wenn die Kakophonie im Kabinett ein gewisses Maß überschreitet, droht eine Regierungs- und Koalitionskrise. Dem Regierungschef wird dann nicht mehr zugetraut, für eine zumindest nach außen hin einheitliche Linie zu sorgen. Konflikte zwischen dem Verkehrs- und Umweltressort sind strukturell bedingt, ebenso die zwischen dem Wirtschafts- und Arbeitsressort. Problematisch wird es, wenn über die verschiedenen Probleme zwischen diesen Häusern keine Lösungen durch Verhandlungen mehr möglich sind, sondern nur noch über Machtproben oder durch Aufschieben des Problems.

Das Ressortprinzip besagt, dass jedes Ressort für seine Aufgaben verantwortlich ist. Das Grundgesetz nennt das Kanzler-, das Kollegial- und das Ressortprinzip, die den Umgang und die Arbeitsteilung im Kabinett regeln. Nach dem Ressortprinzip leitet jeder Minister seinen Aufgabenbereich in eigener Verantwortung. Der Bundeskanzler darf also nicht in die Ministerien hineinregieren. Von jedem Minister wird erwartet, dass er Entscheidungen nur innerhalb des von der Kanzlerin vorgegebenen Rahmens trifft. Ähnliches gilt für die Landesregierungen. Da aber Minister fast immer auch hohe Parteiämter ausüben, stehen sie im politischen Wettbewerb – oft gegen ihre eigenen Kabinettkollegen. Aus Gründen der Profilierung muss es also zu Differenzen in einem Kabinett kommen. Als „Abnicker“ von Kabinettsentscheidungen und ergebener Gefolgsmann kann man sich nicht einmal innerparteilich gegen Mitbewerber durchsetzen, die im Gegensatz dazu mit abweichenden Positionen ständig in den Medien sind und dadurch Profil und Gewicht gewinnen.

In der Regierungspraxis zeigt sich Ressortegoismus, der als Abteilungs-egoismus auch in privaten Unternehmen vorkommt, in verschiedenen Formen:

- im Zurückhalten von Informationen, die auch für andere Ressorts wichtig sind,

- in der Verweigerung von Kooperation bei gemeinsamen Projekten,
- der Problematisierung und Verzögerung von Kabinettvorlagen anderer Häuser,
- der öffentlichen Profilierung durch Besetzung von Themen,
- in asymmetrischen Austauschbeziehungen zu anderen Ressorts.

Alle diese dysfunktionalen Erscheinungen können auf allen Ebenen der Ministerialverwaltung auftreten. Oft werden sie nur auf einigen Ebenen sichtbar: Die Arbeitsebenen mehrerer Ressorts können sich in einer Sache einig sein, aber die Ressortchefs sehen dennoch weiteren Handlungsbedarf. Umgekehrt können auch bei Einigkeit der Hausspitzen die Arbeitsebenen zweier Häuser unterschiedlicher Ansicht sein. Entscheidend ist letztlich der Konsens der politischen Führung eines Ressorts. In den Medien und bei der Opposition sind Diskrepanzen zwischen Regierungsressorts immer ein Zeichen für eine Regierungs- oder Führungskrise des Regierungschefs. Aus diesem Grund ist eine Regierung trotz sachlicher Diskrepanzen immer bemüht, diesen Eindruck zu vermeiden. Vor allem bei Koalitionsregierungen sind Konflikte zwischen Ressorts unterschiedlicher politischer Farben ein Indikator für die Stabilität der Koalition.

Ressortegoismus ist nicht nur auf Ressorts unterschiedlicher Parteifarben beschränkt. Auch bei einer Alleinregierung haben Minister unterschiedlicher Ressorts einer Regierung innerparteiliche Ambitionen auf höhere Ämter (z. B. auf das Amt des Regierungschefs oder auf dem Weg von einer Landes- zur Bundesregierung), die durch unterschiedliche Flügel innerhalb einer Partei gefördert werden. Diese Wettbewerbssituation ist neben den strukturellen Konflikten zwischen Ressorts, die sich aus ihrem unterschiedlichen Klientel und den verschiedenen Aufgaben ergeben, der Grund für Ressortegoismus. Hinzu kommen noch Merkmale, die in der Persönlichkeit der jeweiligen Ressortchefs liegen. Einige nutzen Schwächen ihrer Kabinettkollegen etwa bei Haushaltsberatungen zu ihren Gunsten mehr aus, andere weniger.

Der Ressortegoismus wird durch die Rivalität der jeweiligen Klientel der Ressorts teilweise gefördert. Besonders kleinere Klientelen wie etwa die Kulturszene oder Filmproduzenten fallen bei der Bildung einer neuen Regierung oft in die Zuständigkeit anderer Ressorts und müssen befürchten, dass sie nun keine kompetenten Ansprechpartner und kein Gewicht im Kabinett mehr haben, obwohl die dafür zuständigen Referate, die diese Befürchtungen ihrer Klientel gut nachvollziehen können, ebenfalls mit in das neue Ressort wechseln. Um zumindest symbolische Kompetenzen für ihre ehemalige Klientel anzubieten, richten Ressorts, die nach der Regierungsbildung eine Zuständigkeit abgeben mussten, schon einmal ähnlich lautende Spiegelreferate ein, die sich dann mit den Referaten des jetzt zuständigen Ressorts über die Federführung für konkrete Projekte aus diesem Bereich streiten. Da aber die Fördertöpfe mit dem neuen Ressortzuschnitt mitwandern, ist diese Form des Ressortegoismus kontraproduktiv, zumal sich die Mitarbeiter der ehemaligen

Referate im neuen Ressort und beim neuen Ressortchef zunächst nicht so verstanden sehen wie in ihrem ehemaligen Haus.

4.7 Selbstregulierung

In vielen Politikbereichen ist eine mehr oder weniger ausgeprägte Selbstregulierung eine zum Teil jahrzehntelange Tradition und bewährte Praxis: „Staatliche Akteure knüpfen ‚stärker als je zuvor an die selbstregulativen Potenziale gesellschaftlicher Bereiche und Wirtschaftssektoren, d. h. an die (Selbst-) Steuerungskompetenzen der außerstaatlichen Akteure‘ an“ (Heinze 2013: 62, mit Bezug auf Wiesendahl 2006; dazu grundlegend: Ladeur 1990; Schulz 2006; Franzen/Jung/Kaldewey/Korte 2012). Auch dieser Befund ist wie der über politische Steuerung abhängig vom jeweiligen Politikfeld, weil die Traditionen der Selbstregulierung und die Potenziale bei den relevanten Akteuren in den einzelnen Politikfeldern sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Als Paradigmen der Selbstregulierung gelten z. B. die Sozialpolitik (Zimmer/Priller 2004), der Arbeitsschutz (Bauerdick 1994), die technische Sicherheit (Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987), die technische Normung (Voelzkow/Hilbert/Bolenz 1987), der Umweltschutz (Mayntz/Hucke 1978) und die Kultur (von Beyme 2002).

Organisierte Interessen und Verbände (Zivilgesellschaft) sowie Regierung und Verwaltung (Politik) haben ein gemeinsames Interesse daran, dass zivilgesellschaftliche Akteure in einem Politikfeld in der Lage sind, Funktionen und Aufgaben im Sinne des Gemeinwohls zu erfüllen, ohne dass es dazu staatlicher Eingriffe bedarf. Der Staat gibt in der Regel nur generelle Ziele vor, die er ohne die Hilfe von Verbänden nur mit großem Aufwand erreichen könnte. Das kann z. B. die Garantie technischer Sicherheit und funktionsfähiger Infrastrukturen, die Versorgung einer Region mit Ärzten und Pflegekräften u. a. sein. Es ist dann den Akteuren dieses Politikfeldes überlassen, wie sie diese Ziele erreichen. Zu Konflikten mit der Politik kommt es dann, wenn diese Zielvorgaben nicht erreicht werden und/oder die Probleme eines Politikfeldes auf ein anderes verschoben werden. Das ist z. B. der Fall, wenn die Kosten der Sozialversicherung durch Steigerung der Lohnnebenkosten gedeckt werden sollen. Damit wird zwar ein zentrales Problem der Sozialpolitik gelöst, aber der Vorschlag hat negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und konterkariert das wirtschaftspolitische Ziel, die Lohnnebenkosten möglichst gering zu halten. Derartige Zielkonflikte können nur von der Politik gelöst werden. Aber die gesellschaftlichen Akteure – in diesem Fall die Wirtschaftsverbände, Sozialversicherer, Gewerkschaften und Unternehmen – könnten viel dazu beitragen, dass für alle Seiten akzeptable Lösungen möglich sind. Andernfalls muss die Politik z. B. durch ein Gesetz

Regelungen treffen, die Gewinner und Verlierer und damit ein Konflikt- und Vetopotenzial schafft. Selbstregulierung setzt voraus, dass es Verbände gibt, die über ausreichend organisatorische Ressourcen verfügen, um ihre Mitglieder in Lösungen einzubinden, die die Verbände mit der Exekutive oder mit anderen Verbänden verabredet haben. Da es in jedem Politikfeld jeweils andere Akteurs- und Interessenkonstellationen gibt, sind auch korporatistische Arrangements policyabhängig.

Ein typisches Beispiel, in dem eine weitgehende Selbstregulierung praktiziert wird, ist das der technischen Sicherheit.⁸⁷ Die Ursprünge dafür liegen im 19. Jahrhundert. Mit der wachsenden Industrialisierung wuchsen auch die Gefahren, die von den immer größer werdenden Industrieanlagen ausgingen. Als besonders gefährlich erwiesen sich vor allem Dampfkesselexplosionen, die nicht nur die Fabrikanlagen, sondern zum Teil auch ganze Straßenzüge zerstörten.⁸⁸ Eine besonders verheerende Explosion 1865 in Mannheim erhöhte den Druck auf die Politik, etwas gegen die Risiken von Dampfkesselexplosionen zu unternehmen. Zunächst wollten sich die Unternehmen nicht ohne weiteres der staatlichen Aufsicht unterstellen. Diese Haltung wurde von der liberalen Grundeinstellung der preußischen Ministerialbürokratie zumindest respektiert. Ernst Forsthoff (1966: 262) bezeichnete die technische Überwachung für den „Prototyp[en] der Befriedigung des staatlichen Informationsbedürfnisses“ und hielt die Chance für den Staat, das erforderliche technische Fachwissen selbst anzueignen und nicht den technischen Überwachungsvereinen zu überlassen, spätestens seit 1884/85 für vertan. Damals hatte die preußische Regierung die Einstellung von vierzig Dampfkesselrevisoren beantragt, die auf Betreiben der Industrie und der technischen Überwachungsvereine vom preußischen Abgeordnetenhaus abgelehnt wurde.

Seit 1871 wurden Betreiber von Dampfkesseln von der staatlichen Inspektion durch die Gewerbepolicey befreit, wenn sie Mitglied in einem der regionalen Dampfkesselüberwachungsvereine (DÜV) waren (Wolf 1986: 106). Aus dem Grundgedanken, der dem DÜV zugrunde lag, wurden später die Technischen Überwachungsvereine (TÜV), die bis heute als ein Paradigma für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben – die Sicherheit technischer Anlagen – gelten. Das Spektrum des TÜV umfasst den gesamten Bereich der Technik. Ein wichtiges Argument der Dampfkesselbetreiber für die Einführung einer Selbstkontrolle war der fehlende Sachverstand seitens der damaligen Gewerbepolicey. Stattdessen forderte man Ingenieure, die die Aufgabe der Dampfkesselsicherheit wahrnehmen sollten. An diesem Prinzip – des Sachverstands privatrechtlicher Vereine im Tausch gegen Selbstregulierungs-

87 Andere Beispiele sind die Arbeitsmarktpolitik (Trampusch 2002), der Arbeitsschutz (Bauerdick 1994) und die Medienpolitik (Puppis 2003).

88 Von 1877 bis 1890 gab es im Deutschen Reich mehr als zweihundert Dampfkesselexplosionen (TÜV Nord 2003: 13).

rechte – hat sich bis heute nichts geändert. Es ist das Paradigma und die Legitimationsbasis korporativer Selbstregulierung und setzt zwei Dinge voraus: Expertise und Repräsentativität.

Die Expertise – „Herrschaft kraft Wissen“ – und die Fähigkeit, alle relevanten Kräfte in einem bestimmten Bereich zu bündeln, sind die Legitimation der Verbände, in bestimmten Politikbereichen eine gestaltende Funktion wahrzunehmen. Die Grundlage für die Expertise eines Verbandes ist die Kompetenz seiner Mitglieder. Im technisch-wissenschaftlichen Bereich sind Verbände wie der Verein Deutscher Ingenieure (VDI), der Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (VDE),⁸⁹ die Gesellschaft Deutscher Chemiker (GDCh) oder die Gesellschaft für Informatik (GI) oft aus Berufsverbänden hervorgegangen, auch wenn die reine Berufspolitik nur noch ein Teil des Leistungsportfolios dieser Verbände ist. Ihre Mitglieder, z. B. Ingenieure des Maschinenbaus oder der Elektrotechnik, Informatiker, Chemiker u. a. haben in der Regel eine akademische Ausbildung und sind in fast allen Branchen der Wirtschaft und allen Hierarchiestufen in Unternehmen zu finden. Das Fachstudium und die berufliche Erfahrung bilden die kognitive Basis des Expertenstatus. So wie nur der Metzger wirklich weiß, was in seiner Wurst drinsteckt,⁹⁰ so wissen auch nur diejenigen, die eine Anlage bauen, wo ihre Schwachstellen sind. Dies ist auch der Grund dafür, dass es einen reinen abstrakten Sachverstand nicht geben kann. Expertise, die in der beruflichen Praxis gewonnen wird, ist immer eine eingebettete Expertise. Das Votum eines Experten ähnelt daher den Berichten von Journalisten, die gemeinsam mit Kampftruppen operieren (*embedded journalism*). Die Werthaltungen, Loyalitäten und Einstellungen von Wissenschaftlern und ihren Unternehmen lassen sich nicht völlig voneinander trennen – so wie der eingebettete Journalist als „Kamerad“ richtiger Kampftruppen über deren Einsatz anders berichtet, als wenn er nicht eingebettet ist.

Kritiker des korporatistischen Modells haben privaten Verbänden wie dem TÜV deshalb die Legitimation abgesprochen, gesamtgesellschaftliche Interessen wahrzunehmen (Wolf 1986). Hier werde der Bock zum Gärtner gemacht, weil die zu kontrollierenden Unternehmen und Betreiber riskanter Anlagen sich selbst kontrollierten. Der Modus „Herrschaft kraft Wissen“ könne nicht für Bereiche gelten, die wie die Sicherheit von Industrieanlagen für die Gesellschaft von zentraler Bedeutung seien, ohne dass andere Interes-

89 Der VDE ist mit 36.000 Mitgliedern und 1100 Mitarbeitern (Stand 2012) einer der großen technisch-wissenschaftlichen Verbände Europas. Tätigkeitsfelder sind u. a. der Technikwissenstransfer, die Forschungs- und Nachwuchsförderung sowie die Sicherheit in der Elektrotechnik, die Erarbeitung anerkannter Regeln der Technik als nationale und internationale Normen.

90 Otto von Bismarck wird der Satz zugeschrieben: „Je weniger die Leute wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie!“

sen in den Gremien dieser privaten Verbände vertreten seien. Politisch ging es darum, in den Gremien z. B. des Deutschen Instituts für Normung (DIN) auch andere Interessen repräsentiert zu sehen als nur die der industriellen Produzenten. Diese demokratietheoretisch motivierten Argumente verkennen jedoch die Rolle der Expertise: Einen neutralen, von allen Interessen befreiten Sachverstand kann es nicht geben, so dass das Dilemma zwischen Expertise und Demokratie durch formale Vorkehrungen wie etwa Ausweitung der zu beteiligenden Kreise zwar verringert, aber letztendlich nicht gelöst werden kann. Zudem bleibt offen, woher ein alternativer Sachverstand kommen soll wenn nicht durch einschlägige Erfahrungen in der Praxis. Der Konflikt besteht zwischen Demokratie und Effizienz, zwischen einer Input- und einer Outputlegitimation. Was an Effizienz – durch Delegation an private Verbände – für den Staat gewonnen wird, geht an demokratischer Legitimation verloren. Solange die Arbeit der zahlreichen Normungsverbände (VDI, VDE u. a.) und Überwachungsvereine unproblematisch ist, besteht kein Grund, ihnen die staatsentlastende Tätigkeit zu entziehen.

Selbstverantwortung und Selbststeuerung erfordern vom Staat zumindest die „Formulierung kollektiver Präventivkalküle, indem er einschlägige Interventionsdrohungen ‚bereitstellt‘“ (Traxler/Vobruba 1987: 12), und sie entbinden den Staat nicht von seiner politischen Gesamtverantwortung (Görlitz/Voigt 1985: 185). Nicht nur die Selbstverpflichtung der Industrie durch die Mitwirkung an der Erstellung technischer Regelwerke liegt im Interesse des Staates, sondern auch die Klärung möglicher Konflikte aufgrund der unterschiedlichen Interessen von Herstellern, Betreibern und Betroffenen bereits im Vorfeld. Dadurch, dass bei ausgewogener Besetzung der Richtlinienausschüsse mögliche kontroverse Einschätzungen innerhalb dieser Ausschüsse vorgebracht und evtl. schon ausgehandelt werden, sind spätere Konflikte zwischen den Beteiligten tendenziell vermeidbar. Auch unter dem Aspekt der Konfliktaustragung erweisen sich technische Regeln für die Industrie und den Staat als nützlich: Während der Industrie an der Rechtssicherheit gelegen ist, vermeidet der Staat, dass „Interessenkonflikte auf der Rechtsetzungsebene ungelöst bleiben und den zur Lösung solcher Konflikte nicht geeigneten Rechtsanwendern (Verwaltungsbehörden und Gerichte) aufgeladen werden“ (Lukes 1981: 193).

In diesem Zusammenhang wurde das Konzept „privater Regierungen durch Verbände“ als dritte Steuerungsinstanz neben Staat und Markt diskutiert. Da bei Kollektivgütern sowohl der Staat als auch der Markt tendenziell bei ihrer Regulierungsaufgabe versagen, bleibt die staatsentlastende Tätigkeit technisch-wissenschaftlicher Verbände eine Alternative im Interesse sowohl des Staates als auch der Wirtschaft. Der Staat kann zwar aufgrund mangelnder Informationen und unzulänglicher Instrumente nicht völlig überzeugend mit einer eigenmächtigen Setzung von Umweltstandards drohen. Dennoch ist diese Drohung ein Motiv für die Wirtschaft, die Normen der technisch-

wissenschaftlichen Verbände zu akzeptieren. Letztendlich ist auch die Entscheidungsfähigkeit der Normungsverbände in doppelter Weise staatlich vermittelt: durch die Rechtswirksamkeit der Umweltstandards (d. h. durch den Bezug eines Gesetzes auf den „Stand der Technik“) und durch die Drohung, bei Ausbleiben der in Selbstverantwortung der Verbände erstellten Regelwerke diese – trotz aller Mängel – selbst zu erstellen (Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987: 80).

Im Prinzip gibt es weder eine hundertprozentige Selbstverantwortung noch eine hundertprozentige staatliche Steuerung. Selbstverantwortung findet immer in einem Rechtsrahmen statt, und staatliche Steuerung oder Governance bindet immer die Adressaten ein. Selbst wenn der Adressat staatlicher Politik nicht aus der Zivilgesellschaft – etwa einem Verband oder der Wirtschaft –, sondern aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich stammt und von Steuern finanziert wird wie die Schulen oder Hochschulen, müssen sie in die staatlichen Planungen eingebunden werden. Gesetze, die z. B. die Hochschulen betreffen, werden von diesen nicht einfach ausgeführt, sondern sie müssen in Verhandlungen zwischen der Regierung und den Vertretern der Hochschulen in die Praxis umgesetzt werden. Dabei können sich die Hochschulen trotz ihres öffentlich-rechtlichen Charakters von sich aus an die Öffentlichkeit und die Medien wenden, um die ihrer Ansicht nach falschen Ziele der Hochschulpolitik zu verhindern. Sowohl Schulen als auch Hochschulen verfügen über eigene einflussreiche Institutionen, mit denen sie ihre jeweiligen Ziele gegenüber der Politik artikulieren können. Kein Kultusminister wagt es, unpopuläre Entscheidungen etwa zum Zentralabitur gegen den Widerstand von Elternverbänden durchzusetzen.

5. Fazit – ein neues Bild der Exekutive und des Regierens?

Die Exekutive wirkt auf ihre jeweiligen Umwelten – Zivilgesellschaft, Unternehmen, Verbände – ein und übernimmt ihrerseits Impulse aus ihren heterogenen Umwelten auf. Mit dieser Flexibilität und Vielarmigkeit ähnelt sie einem Kraken.⁹¹ Im Unterschied zu diesem passt sie sich aber nicht nur äußerlich durch Form und Farbe an die Umwelt an, sondern geht auch vielfältige Beziehungen mit ihr ein. Nahezu jede Arbeitseinheit der Exekutive hat unmittelbaren Kontakt mit seiner Umwelt. Konkret heißt das: Jeder Mitarbeiter eines Ministeriums sitzt mehr oder weniger regelmäßig mit Vertretern seiner „Umwelt“ zusammen und tauscht sich formell und informell über konkrete Fragen aus. Je nach Ministerium sind das z. B. Leiter von Kulturinstitutionen, Präsidenten von Industrie- und Handelskammern, Universitätspräsidenten oder Sprecher von Umweltinitiativen.

Aber es gibt auch deutliche Grenzen zwischen den Institutionen der Exekutive und ihren Umwelten. Diese Grenzen können aus der Sicht der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Medien, der Opposition oder auch aus der Sicht eines einzelnen Bürgers abweisend, unüberwindbar und feindlich erscheinen. Der ganze Komplex „Exekutive“, der sich aus zahlreichen Institutionen zusammensetzt, kann eine Eigendynamik entfalten, die im Extremfall alle Bindungen und Schnittstellen zur Gesellschaft und auch zur parlamentarischen Demokratie abschneidet. Diese Eigendynamik ist in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur oft beschrieben und als Gefahr für die parlamentarische Demokratie erkannt worden. Regierung und Verwaltung erscheinen in vielen kritischen Darstellungen als ein abweisender, enigmatischer und durch nichts zu fassender Komplex – so wie dem Landvermesser K. im Roman „Das Schloss“ von Franz Kafka.

Das Bild, das literarische Werke von Regierung und Verwaltung zeichnen, stellt ihre negativen Erscheinungen wie Entfremdung, Verselbstständigung und Intransparenz in den Vordergrund. Autoren wie Franz Kafka und Robert Musil – Zeitgenossen von Max Weber – kannten die Verwaltung aus eigener Anschauung. Andere wie z. B. Heinrich Heine, Wolfgang Koeppen oder Martin Walser haben auch ohne einschlägige Berufserfahrungen treffende Bilder der Politik und insbesondere der Verwaltung gezeichnet, wie sie der Politikwissenschaft nicht möglich sind. In seinen 1828 erschienenen „Engli-

91 Die Krakenmetapher für die Verwaltung umfasst insbesondere die Kraken zugeschriebenen Eigenschaften der Neugier, der physischen Flexibilität, der Lernfähigkeit und der Tatsache, dass Kraken auch in den Armen „Intelligenz“ haben, mit denen sie ihre Arme autonom steuern können. Diese Metapher ist gleichwohl nicht unproblematisch, weil sie zu sehr an mythologische Riesenkraken erinnert, die alles erdrücken und hinabziehen. Vgl. www.bilder-wissenschaft.de/bdw/bdwlive/heftarchiv/index2.php?object_id=32916468, zuletzt abgerufen am 6.5.2015.

schen Fragmenten“ beschreibt Heinrich Heine die englische Demokratie als komplizierten Mechanismus:

„Einst waren die Verhältnisse in der Welt weit einfacher, und die sinnigen Dichter verglichen den Staat mit einem Schiff und den Minister mit dessen Steuermann. Jetzt aber ist alles komplizierter und verwickelter, das gewöhnliche Staatsschiff ist ein Dampfboot geworden, und der Minister hat nicht mehr ein einfaches Ruder zu regieren, sondern als verantwortlicher Engineer steht er unten zwischen dem ungeheuren Maschinenwerk, untersucht ängstlich jedes Eisenstiftchen, jedes Rädchen, wodurch etwa eine Stockung entstehen könnte, schaut Tag und Nacht in die lodernde Feuer-Esse, und schwitzt vor Hitze und Sorge – sintemalen durch das geringste Versehen von seiner Seite der große Kessel zerspringen, und bei dieser Gelegenheit Schiff und Mannschaft zu Grunde gehen könnte. Der Captain und die Passagiere ergehen sich unterdessen ruhig auf dem Verdeck, [...] und wer das Boot so ruhig dahin schwimmen sieht, ahnt nicht, welche gefährliche Maschinerie, und welche Sorge und Not in seinem Bauche verborgen ist“ (Heine 1993: 534).

Martin Walsers Roman „Finks Krieg“ beruht auf dem Fall eines Beamten der hessischen Staatskanzlei. Die wichtigsten Charaktere dieses Romans wurden in den Rezensionen entschlüsselt.⁹² Wolfgang Koeppens 1953 erschienener Roman „Das Treibhaus“ beschreibt die Entfremdung eines Abgeordneten in der frühen Bonner Republik. Der Begriff „Treibhaus“ ist seitdem zu einem Synonym für die Abgehobenheit und Entfremdung von Politikern geworden. Zwar geht es in erster Linie um den Partei- und Parlamentsbetrieb der Adenauer-Ära. Aber auch die Verbindungen zur Regierung und ihre Eigenheiten werden deutlich.

Franz Kafka hatte bei Alfred Weber – dem Bruder von Max Weber – promoviert. Er kannte Alfred Webers Beamtenstudie (1910) und vor allem die Habsburger Bürokratie. Vom Kafka-Interpreten Wolfgang Binder (1976) stammt das wohl pointierteste Bild von Bürokratie: „Das redende Nichts“ – der Bürger – stehe dem „stummen Sein“ – der Verwaltung – gegenüber. Besser kann man die anonyme Macht der Bürokratie und die Machtlosigkeit der Bürger nicht ausdrücken (Kolb 2001: 17).

Robert Musil, wie Kafka ein Kenner der Habsburger Bürokratie, hat in seinem Roman „Der Mann ohne Eigenschaften“ immer wieder die Absurditäten und Eigenheiten der k. u. k.-Bürokratie eingeflochten, die auch heute nicht völlig aus der Welt sind. Der Roman handelt u. a. von einem absurden Wettlauf zwischen der preußischen und Habsburger Regierung um das Kaiserjubiläum (die „Parallelaktion“). Bei dieser „Parallelaktion“ liefern sich verschiedene Ministerien einen Wettstreit um die originellsten Ideen für das Kaiserjubiläum, um die Welt aufhorchen zu lassen. Es geht um nichts „Geringeres, als jene menschliche Einheit wiederzufinden, welche durch die so sehr verschieden

92 „Finks Krieg“ ist ein Lehrstück über die Ohnmacht eines Einzelnen gegenüber anderen Individuen, die Zugang zu den Schalthebeln der Macht haben. Dem Roman von Martin Walser liegt der authentische Fall des hessischen Ministerialrats Rudolf Wirtz zugrunde, den Staatssekretär Alexander Gauland (CDU) 1988 aus der Leitung des Verbindungsbüros der Staatskanzlei zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften entfernte, um Platz für einen Parteifreund zu machen. Als Wirtz sich dagegen wehrte, schob Gauland die Begründung nach, man sei mit seiner Arbeit nicht zufrieden gewesen. Weil der Beamte diesen Vorwurf nicht auf sich sitzen lassen wollte, begann er einen Krieg gegen den Staatssekretär, den er auch nach dem Regierungswechsel im Jahr 1991 gegen dessen Nachfolger weiterführte.“ Vgl. http://www.dieterwunderlich.de/Walser_Fink.htm, zuletzt abgerufen am 12.7. 2015. Alexander Gauland war 2013 Gründungsmitglied der AfD.

gewordenen menschlichen Interessen verlorengegangen sei“ – das Grundproblem moderner Gesellschaften. Auch die Wechselbeziehungen zwischen Administration, Honoratioren und Zivilgesellschaft als Stakeholder von Strömungen und Moden des damaligen Zeitgeistes werden von Musil gut ins Bild gesetzt.

Der Einfluss dieser weitgehend zutreffenden und originellen Bilder auf das Image von Regierung und Verwaltung in der Öffentlichkeit dürfte mit Ausnahme der geisteswissenschaftlich geprägten Kultur beschränkt sein. Zumindest für die Öffentlichkeit dürften diejenigen Bilder prägender sein, die Filme und TV-Serien von der Politik vermitteln.⁹³ Für die Fragestellungen der Verwaltungs- und Politikwissenschaft haben sie jedoch ebenso wenig Bedeutung wie die der Literatur. Hier steht der Wahrheitsanspruch der Literatur gegen den der Wissenschaft.⁹⁴ Die „Wahrheit“ über die Verwaltung ist weder Kafkas Schloss-Roman noch die Summe wissenschaftlicher Studien. Sozialwissenschaften und Literatur sind unterschiedliche Methoden und Sichtweisen, die jeweils ihre eigene Realität konstruieren und sich deshalb wechselseitig ergänzen und nicht gegenseitig ausschließen. Wolfgang Koeppens Roman „Das Treibhaus“ sagt mehr über den Charakter der jungen Bundesrepublik als empirische Studien zum Selbstverständnis der Abgeordneten des ersten Deutschen Bundestages. Wahrheit ist eben nicht das, „was nach Abzug der vorgeblich bloßen subjektiven Zutat [...] übrigbleibt“ (Adorno 1982: 96).

Ein homogenes und in sich stimmiges Bild der Exekutive und des Regieren wird es nicht nur wegen der Heterogenität des Gegenstandes, sondern auch wegen der verschiedenen Sichtweisen, Erkenntnisinteressen und methodischen Zugänge nicht geben können. Auch die unterschiedlichen disziplinären Konstruktionen fügen sich nicht zu einem stimmigen Bild. Eine verwaltungsrechtliche Abhandlung über Public-private-Partnerships kommt zu anderen Ergebnissen als empirische Studien der Regierungsforschung oder der Organisationssoziologie. Dennoch ergibt die Vielzahl einzelner Studien Einblicke in bestimmte Wesenszüge des Komplexes Regierung und Verwaltung.

Neben der vielbeschriebenen Eigendynamik ist das Gleichgewicht zwischen Stabilität und Flexibilität typisch für die Verwaltung. Auf der einen Seite überdauert sie scheinbar jedes Regime („Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“), auf der anderen Seite ist sie den „täglichen praktischen Bedürfnissen des Lebens sehr viel näher [...] als die Verfassung und

93 Klaus F. Röhl hat den Einfluss von US-amerikanischen Gerichtsserien auf das Rechtsverständnis nachgewiesen: So lernten Amerikaner „über ihr Rechtssystem mehr aus Fernsehen und Film, als aus eigener Erfahrung. Erst recht lernen Nicht-Amerikaner aus amerikanischer Unterhaltung und nehmen sie als Realität“ (Röhl 1998: 90). Es ist zu vermuten, dass dies auch für das Verständnis von Politik und Verwaltung gilt.

94 Thomas Kron und Uwe Schimank (2004: 11) stellen die Frage, ob „Literatur vielleicht sogar bessere (genauere, tiefgreifendere, differenziertere ...) Diagnosen der Gegenwartsgesellschaft [liefert] als die Soziologie“, und sehen Soziologie und Literatur als „Konkurrenten [...] in der Aufklärung der Gesellschaft über sich selbst“.

vermag nicht wie diese ihr Gesicht in einer kurzen Zeitspanne völlig zu verändern. Aber sie fügt sich der allgemeinen Staatsstruktur an, nimmt neue, ihr gemäße Gestaltungen in sich auf, stößt Überkommenes ab oder bildet es nach ihren veränderten Zwecken um, läßt es aber auch gelegentlich bestehen, so daß es wie ein Fremdkörper anmutet“ (Forsthoff 1973: 19).

Wegen dieser Eigenschaften gehört Verwaltung – in welcher Form und unter welchem politischen Regime auch immer – zu den Universalien jeder Gesellschaft. Sie ist es, die die Chancen auf eine gerechte Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft und die der Erreichung politischer Ziele erhöht. Die Autoren der amerikanischen Verfassung haben im 47. und 48. Artikel zudem die Notwendigkeit erkannt, die Exekutivgewalt einzuhegen und sie mit der Legislative zu verschränken. In modernen Gesellschaften kommt hinzu, dass eine selbstbewusste Zivilgesellschaft und ihre Medien mit Regierung und Verwaltung auf vielfältige Weise miteinander verbunden sind, ohne sich mit ihnen zu verschränken, wie es die reine Lehre der Gewaltenteilung vorsieht. Die vorliegende Studie hat gezeigt, wie diese Interdependenzen zwischen Regierung, Zivilgesellschaft, Verbänden und Parlament in einigen Politikfeldern und Issues aussehen. Die verschiedenen Beispiele zeigen zumindest, dass die Exekutive in den hier dargestellten Bereichen kein abgehobenes Eigenleben führt. Fast jede Arbeitseinheit eines Ministeriums ist unmittelbar mit seiner jeweiligen gesellschaftlichen Umwelt verbunden. Beispiele aus anderen Bereichen anderer Politikebenen mögen zu anderen Ergebnissen kommen. Die hier zugrunde liegenden Erfahrungen aus einigen Ressorts einer Landesregierung sind nicht unbedingt übertragbar auf andere Ressorts (Verteidigung, Außenpolitik) der Bundesregierung. Auch die aus gegebenen Anlässen immer wieder geführten Diskussionen über die Transparenz und Kontrolle der Geheimdienste legen die Vermutung nahe, dass die hier vertretene These von der flexiblen Exekutive relativiert werden muss. Sie ist wie die gesamte Theorie der politischen Steuerung und Governance policyabhängig.

Aus der hier vorgestellten Studie ergeben sich einige Desiderate für die Regierungs- und Verwaltungsforschung:

- Sind die Rekrutierungspraxis und Qualifikationsanforderungen für das Personal der Regierung noch zeitgemäß? Was als Ausnahme gedacht war – nichtjuristische Sonderlaufbahnen –, ist für viele Bereiche der Exekutive fast die Regel.
- Wie stimmen sich leitende Akteure der Regierung im Vorfeld wichtiger Kabinetts- und anderer Entscheidungen ab?
- Welche Bedeutung haben die zunehmenden korporatistischen Arrangements und zivilgesellschaftlichen Netzwerke für das Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative sowie für das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft?

- Wie sind angesichts der Pluralisierung der Parteienlandschaft und der wachsenden internen Differenzierung von Parteien längerfristige Projekte möglich, zumal es mehrere Machtoptionen gibt?
- Wie lässt sich das Potenzial der neuen Kommunikationsmedien für die Verwaltung erschließen („Verwaltung 4.0“)?
- Wie können Regierung und Verwaltung mit einer heterogener werdenden Zivilgesellschaft im Zeichen der Erosion traditioneller Verbände zusammenarbeiten?
- Wie kann das Paradox, dass mehr Demokratie und Transparenz auch mehr Bürokratie bedeuten,⁹⁵ gelöst werden?

Diese und viele andere Fragen ergeben sich sowohl aus dem Forschungsstand als auch aus der täglichen Praxis in der Regierung. Vieles wird angesichts der hier beschriebenen Herausforderungen für das Regieren experimentellen und vorläufigen Charakter haben. Es kann aber kein Zweifel daran bestehen, dass ohne eine flexible und starke Exekutive keine dieser Herausforderungen gemeistert werden kann. Es gibt Alternativen innerhalb von Regierung und Verwaltung, aber es gibt keine Alternativen zu ihnen. Weder Netzwerke noch NGOs oder andere Formen der Zivilgesellschaft können an die Stelle einer demokratisch legitimierten, arbeitsteilig organisierten und rechtlich eingebundenen Exekutive treten. Sie können und müssen sie aber ergänzen, allein um zu verhindern, dass sich Regierung und Verwaltung verselbstständigen. Der vermeintliche Traum eines Beamten, ohne die ständigen „Störungen“ durch Parlament und Bürger in Ruhe arbeiten zu können, wäre ein Alptraum.

95 Frans van Waarden (1993: 79) sieht darin eine sich selbst erfüllende Prophezeiung: „Weil Leute dem Staat mißtrauen, Amtsschimmel nicht mögen, Korruption vermuten, bauen sie genaue Kontrollen ein. Das Resultat ist noch mehr Amtsschimmel“.

Literatur

- Abelshauser, Werner 2004: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München.
- Adams, Angela/Adams, Willi Paul 1994: Einleitung. Die Federalist-Artikel und die Verfassung der amerikanischen Nation. In: dies. (Hrsg.), Die Federalist-Artikel. Paderborn/München.
- Adorno, Theodor W. 1982: Soziologie und empirische Forschung. In: Theodor W. Adorno u. a. (Hrsg.), Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie. Darmstadt/Neuwied, S. 81–101.
- Alemann, Ulrich von/Rolf G. Heinze/Ulrich Wehrhöfer 1999: Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion, Praxis. Opladen.
- Aron, Raymond 1964: Die industrielle Gesellschaft. 18 Vorlesungen. Frankfurt/Main.
- Badger, Mark/Paul Johnston/Martin Stewart-Weeks/Simon Willis 2004: Connected Republic. Regieren und Verwalten in der Wissensgesellschaft. Hrsg. von Cisco Systems, Inc. Internet Business Solutions Group.
- Baron, Annette/Grimmer, Klaus/Schumm-Garling, Ursula 1995: Dienstleistungsqualität, Rationalisierung, Arbeitsgestaltung. Leitbilder des Technikeinsatzes. In: V. Eichener/M. Mai/B. Klein (Hrsg.), Leitbilder der Büro- und Verwaltungsorganisation. Wiesbaden, S. 138–172.
- Bauer, Michael W. 2006: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. PVS 47, S. 147–168.
- Bauer, Rudolf 2000: Legitimation durch Engagement: Möglichkeiten und Grenzen der Zivilgesellschaft. In: I. Gerlach/P. Nitschke (Hrsg.), Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch. Opladen, S. 230–240.
- Bauerdick, Johannes 1994: Arbeitsschutz zwischen staatlicher und verbandlicher Regulierung. Berlin.
- Bauman, Zygmunt 2003: Flüchtige Moderne. Frankfurt/Main.
- Beck, Rasmus C./Rolf G. Heinze/Josef Schmid 2009: Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech-Clustern: Beiträge zu den Chancen und Restriktionen von Clusterpolitik. Baden-Baden.
- Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/Main.
- Beck, Ulrich/Anthony Giddens/Scott Lash 1996: Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt/Main.
- Bednarik, Karl 1967: Die Programmierer. Eliten der Automation. Frankfurt/Main.
- Bell, Daniel 1996: Die nachindustrielle Gesellschaft. Frankfurt/Main/New York.
- Benz, Arthur 1997: Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In: A. Benz/W. Seibel (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden, S. 302–322.
- Benz, Arthur 2004: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: A. Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11–28.
- Berger, Peter L. 1997: Die Grenzen der Gemeinschaft. Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften. Ein Bericht der Bertelsmann Stiftung an den Club of Rome. Gütersloh.
- Beyer, Jutta/Everhard Holtmann 1987: „Sachpolitik“, Partizipation und Apathie in der Nachkriegsgesellschaft. In: Dirk Bergschlosser/Jakob Schissler (Hrsg.), Politische Kultur in Deutschland: Bilanz und Perspektiven der Forschung, Opladen, S. 144–154.
- Beyme, Klaus von 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen.
- Beyme, Klaus von 2002: Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie. In: Festspiel-Dialoge 22. August 2002 Salzburg (Manuskript).
- Bieber, Christoph 2003: Das Internet als Präsentations- oder Repräsentationsraum? Kommunikation in politischen Online-Versammlungen. In: Winand Gellner/Gerd Strohmeier (Hrsg.), Repräsentation und Präsentation in der Mediengesellschaft. Baden-Baden, S. 139–151.

- Bieber, Christoph 2014: Von der Computer-Demokratie zur Liquid Democracy. Zur Modernisierung politischer Beteiligung im Kontext technologischer Entwicklung. In: Manfred Mai (Hrsg.): *Handbuch Innovationen*, Wiesbaden, S. 189–207.
- Binder, Wolfgang 1976: „Das stumme Sein und das redende Nichts“. Ein Aspekt des Kafka-schen Schloss-Romans. In: *Aufschlüsse. Studien zur deutschen Literatur*. Hrsg. von Rolf Ta-rot. Zürich/München.
- Blättel-Mink, Birgit/Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.) 2010: *Prosumer Revisited*. Zur Aktualität einer Debatte. Wiesbaden.
- Blumenreich, Ulrike (o. J.): *Ehrenamtlich engagiert für Kultur*. Ein Leitfaden. Hrsg. vom Kul-tursekretariat NRW Gütersloh.
- Blumenthal, Julia von 2005: Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, S. 1149–1180.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2006: *Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2006*. Bonn/Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2010: *Monitor Enga-gement. Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der reprä-sentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engage-ment*. Berlin.
- Bocher, Michael/Annette Elisabeth Töller 2007: Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. In: Klaus Jacob/Frank Biermann/Per-Olof Busch/Peter H. Feindt (Hrsg.), *Politik und Umwelt*. PVBS-Sonderheft 39, S. 299–322.
- Bockenförde, Ernst-Wolfgang 2006: *Recht, Staat, Freiheit*. Erweiterte Ausgabe. Frankfurt/Main.
- Boeßenecker, Karl-Heinz 2001: Chancen und Risiken der Verwaltungsreform – eine zusammen-fassende Kommentierung mit 15 Thesen zur weiteren Diskussion. In: Karl-Heinz Boeßen-ecker/Achim Trube/Norbert Wohlfahrt (Hrsg.): *Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozi-alstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven*. Münster, S. 328–348.
- Bogumil, Jörg 2004: *Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung*. In: R. Czada/R. Zintl (Hrsg.), *Politik und Markt*. Sonderheft 34 der PVS, Wiesbaden, S. 209–231.
- Bogumil, Jörg/Rolf G. Heinze/Franz Lehner/Klaus-Peter Strohmeier 2012: *Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*. Essen.
- Bogumil, Jörg/Leo Kissler 1995: *Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. Berlin.
- Bohne, Eberhard 1981: *Der informale Rechtsstaat*. Berlin.
- Bolenz, Eckhard 1993: *Baubeamte in Preußen, 1799–1930: Aufstieg und Niedergang einer technischen Elite*. In: *Technikgeschichte* Bd. 60, S. 87–106.
- Born, Max 1965: *Von der Verantwortung des Naturwissenschaftlers*. Gesammelte Vorträge. München.
- Bosch, Gerhard/Klaus Zühlke-Robinet 2000: *Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche*. Frankfurt/Main/New York.
- Braun, Dietmar 1999: *Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz*. In: H.-P. Burth/A. Görlitz (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, S. 101–132.
- Brennecke, Volker 2015: *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen Rechtsvorschrift und Selbstregulierung – Die neue Richtlinie VDI 7000*. In: *Verwaltungsarchiv*, S. 34–54.
- Breuer, Stefan 1995: *Anatomie der konservativen Revolution*. 2. Aufl. Darmstadt.
- Brinkmann, G. 1973: *Die Diskriminierung der Nicht-Juristen im allgemeinen höheren Verwal-tungsdienst der BRD*. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, S. 150–167.
- Bröchler, Stephan 2011: *E-Government im Bundeskanzleramt. Reformfähigkeit durch techni-sche Innovationen?* In: Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.), *Regierungszentralen. Organi-*

- sation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden, S. 185–198.
- Bröchler, Stephan/Timo Grunden 2014: Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse. Wiesbaden.
- Brohm, Winfried 1988: Funktionsbedingungen für Verwaltungsreformen. In: Die Verwaltung 1, S. 1–22.
- Buchstein, Hubertus 1995: Die Zumutungen der Demokratie. Von der normativen Theorie des Bürgers zur institutionell vermittelten Präferenzkompetenz. In: K. von Beyme/C. Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS-Sonderheft 26, Opladen, S. 295–324.
- Bullinger, Hans-Jörg 2008: Vorsprung durch Technologiemanagement. In: Hans-Jörg Bullinger (Hrsg.), Fokus Technologie. München, S. V–IX.
- Busch, Andreas 2000: Durch Wandel zur Annäherung? Politische Ideen und rational choice. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 10, S. 999–1014.
- Busse, V. 1989: Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Spannungsfeld der staatlichen Gewalten. In: DVBl, S. 45–54.
- Castells, Manuel 2003: Die Netzwerkgesellschaft. Das Informationszeitalter: Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. Opladen.
- Clark, Christopher 2012: The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914. Penguin Books.
- Cohen, Roger 2011: „Britain Goes Nimby“. Unter: http://www.nytimes.com/2011/08/27/opinion/britain-goes-nimby.html?_r=0 (abgerufen am 05.09.2014).
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel 2004: Solidarity, Democracy, Association. In: W. Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25, Opladen, S. 136–159.
- Conze, Eckart/Norbert Frei/Peter Hayes/Moshe Zimmermann 2010: Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik. München.
- Cremer, Harald 2014: Innovationen und Clusterstrategie – die Förderpolitik des 21. Jahrhunderts. In: M. Mai (Hrsg.), Handbuch Innovationen, Wiesbaden, S. 253–265.
- Crouch, Colin 2008: Postdemokratie. Frankfurt/Main.
- Crouch, Colin 2015: Kunde statt Bürger. Le Monde diplomatique (deutsche Ausgabe), August, S. 3.
- Czada, Roland 2003: Grenzprobleme zwischen Politik und Markt. In: R. Czada/R. Zintl (Hrsg.), Politik und Markt. PVS-Sonderheft 34, S. 11–28.
- Dahrendorf, Ralf 1992: Das Zerschneiden der Ligaturen und die Utopie der Weltbürgergesellschaft. In: Der moderne soziale Konflikt. Stuttgart.
- Decker, Frank (Hrsg.) 2006: Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv. Wiesbaden.
- Dekker, Marijn 2014: Die Stärkung der Innovationskraft als gemeinsame Aufgabe. In: M. Mai (Hrsg.), Handbuch Innovationen, Wiesbaden, S. 55–72.
- Deutsch, Karl W. 1973: Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. Freiburg.
- Dieckhoff, Jörg 1990: Technikgestaltung – ein sozialer Prozess. Anmerkungen aus der Arbeit einer gewerkschaftlichen Technologieberatungsstelle. In: M. Mai (Hrsg.), Sozialwissenschaften und Technik. Frankfurt/Main/Bern/New York, S. 275–290.
- Dienel, Peter C. 1991: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen.
- Döhler, Marian/Manow, Philip 1997: Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren. Opladen.
- Dolata, Ulrich 2005: Soziotechnischer Wandel, Nachhaltigkeit und politische Gestaltungsfähigkeit. Artec-paper 124, Bremen.
- Dolata, Ulrich/Jan-Felix Schrape 2013: Zwischen Individuum und Organisation. Neue kollektive Akteure und Handlungskonstellationen im Internet. SOI Discussion Paper 2013-02.

- Dolata, Ulrich/Raymund Werle (Hrsg.) 2007: Gesellschaft und die Macht der Technik. Sozio-ökonomischer und institutioneller Wandel durch Technisierung. Berlin.
- Donath, Mattias 2001: Demokratie und Internet. Neue Modelle der Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik – Beispiele aus den USA. Frankfurt/Main/New York.
- Dose, Nicolai 1999: Steuerungstheorie als Policyanalyse. In: H.-P. Burth/A. Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 315–335.
- Dose, Nicolai 2008: Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts neuer Herausforderungen. In: Gunnar F. Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41, S. 77–94.
- Drejmanis, John (Hrsg.) 2012: Max Webers vollständige Schriften zu wissenschaftlichen und politischen Berufen. Bremen.
- Drewitz, Jan 2012: Verändern Bürgerentscheide die Politik? Strukturelle und partizipatorische Auswirkungen direktdemokratischer Praxis. In: ZParl 2, S. 429–445.
- Drüke, Helmut 2012: Italien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Durkheim, Émile 1980: Die Regeln der soziologischen Methode. 6. Aufl. Neuwied/Berlin.
- Easton, David 1964: Systems Analysis of Political Life. New York.
- Eichener, Volker/Manfred Mai/Barbara Klein (Hrsg.) 1995: Leitbilder der Büro- und Verwaltungsorganisation. Wiesbaden.
- Eimeren, Birgit van; Frees, Beate 2012: Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2012 In: media Perspektiven 7–8/2012, S. 362–379.
- Elias, Norbert 1977: Zur Grundlegung einer Theorie sozialer Prozesse. In: Zeitschrift für Soziologie 6, S. 127–149.
- Ellwein, Thomas 1987: Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19. Jahrhundert. In: Th. Ellwein/J. Hesse/R. Mayntz/F. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 1, Baden-Baden, S. 13–54.
- Ellwein, Thomas/Ralf Zoll 1973: Berufsbeamtentum – Anspruch und Wirklichkeit. Düsseldorf.
- Emmer, Martin/Gerhard Vowe/Jens Wolling 2011: Bürger online. Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland. Konstanz.
- Emmerich, P. 1982: Über einige Probleme des Jurastudiums. In: F. Schmithals (Hrsg.), Wissen und Bewusstsein. Frankfurt/Main und New York, S. 42–53.
- Emskötter, Eva 2001: Virtuelle Verwaltung und virtuelles Rathaus. In: Karl-Heinz Boeßenecker/Achim Trube/Norbert Wohlfahrt (Hrsg.) 2001: Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. Münster, S. 314–325.
- Engel, Andreas (Hrsg.) 2015: IT-Governance in Staat und Kommunen. Vernetzung, Zusammenarbeit und die Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Informationstechnik. Berlin.
- Etzioni, Amitai 1968: The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes. New York.
- Fechner, Olaf/Reinhold Johrendt 2013: „Die Demokratie“ als Bauherr. Unter: www.deutschesingenieurblatt.de.
- Feick, Jürgen/Werner Jann 1988: „Nations matter“ – Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. PVS-Sonderheft 19, Opladen, S. 196–220.
- Felder, Michael 2000: Verwaltungsmodernisierung, die Transformation von Staatlichkeit und die neue Sozialdemokratie. In: Utopie kreativ Heft 121/122, S. 1090–1102.
- Felder, Michael/Dieter Grunow 2003: Das administrative Kommunikationsmanagement. Von der Implementations- zur Entscheidungsvorbereitung. In: G. Hirscher/K.-R. Korte (Hrsg.), Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden, S. 29–51.

- Ferguson, Adam 1988: Versuch über die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main.
- Fischaleck, Felix 2012: Demokratie reloaded. In: politik & kommunikation 3, S. 26–27.
- Fischer, Veronika 2002: Netzwerke – Instrumente der Selbstbestimmung oder technokratische Koordination. In: G. Schneider/F.-J. Jelic (Hrsg.): Netze und lose Fäden. Politische Bildung gegen gesellschaftliche Desintegration. Schwalbach/Ts., S. 111–132.
- Fligstein, Neil/Doug McAdam 2011: Toward a General Theory of Strategic Action Fields. In: Sociological Theory 29:1, March, S. 1–26.
- Florack, Martin 2013: Transformation der Kernexekutive. Eine neo-institutionalistische Analyse der Regierungsorganisation in NRW 2005–2010. Wiesbaden.
- Florack, Martin/Timo Grunden (Hrsg.) 2011: Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden.
- ForsthoFF, Ernst 1966: Hundert Jahre Technische Überwachung. In: Technische Überwachung 7, S. 257–262.
- ForsthoFF, Ernst 1972: Der Staat der Industriegesellschaft. München.
- ForsthoFF, Ernst 1973: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band: Allgemeiner Teil. 10. Aufl. München.
- Frantz, Christiane 2010: „Ochsentour? Das hab’ ich nicht nötig!“ Rekrutierung, Karriere und Rollenkonzeption von NGO-Politikern. In: M. Edinger/W. J. Patzelt (Hrsg.), Politik als Beruf. PVS-Sonderheft. Wiesbaden, S. 255–268.
- Franzen, Martina/Arlena Jung/David Kaldewey/Jasper Korte (Hrsg.) 2012: Autonomie revisited. Beiträge zu einem umstrittenen Grundbegriff in Wissenschaft, Kunst und Politik. In: Zeitschrift für Theoretische Soziologie, 2. Sonderband. München.
- Franzmann, Edgar 2006: Weblogs, Podcasts & Co. Hrsg. von der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Freise, Matthias 2008: Was meint Brüssel eigentlich, wenn von Zivilgesellschaft die Rede ist? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2, S. 16–28.
- Freyer, Hans/Johannes Papalekas/Georg Weippert (Hrsg.) 1965: Technik im technischen Zeitalter. Düsseldorf.
- Friedman, Thomas L. 2005: The World Is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century. New York.
- Frohn, Rüdiger 2008: Die alltägliche Politikberatung einer Staatskanzlei und ihr Verhältnis zu externer Politikberatung. In: St. Bröckler/R. Schützeichel (Hrsg.), Politikberatung. Stuttgart, S. 347–355.
- Fromm, Michael/Bernd Moddenburg/Reinhard Rock 1995: Organisatorische Leitbilder der Büro- und Verwaltungsrationalisierung. In: V. Eichener/M. Mai/B. Klein (Hrsg.), Leitbilder der Büro- und Verwaltungsorganisation. Wiesbaden, S. 30–55.
- Gehlen, Arnold 1957: Die Seele im technischen Zeitalter. Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft. Reinbek.
- Geißel, Brigitte 2007: Nachhaltige, effektive und legitime Politik durch Netzwerke? In: Klaus Jacob/Frank Biermann/Per-Olof Busch/Peter H. Feindt (Hrsg.), Politik und Umwelt. PVBS-Sonderheft 39, S. 479–498.
- Genschel, Philipp/Stephan Leibfried/Bernhard Zangl 2007: Der zerfasernde Staat. Vom Wandel des Subjekts moderner Politik. In: K. D. Wolf (Hrsg.), Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? Baden-Baden, S. 37–58.
- Giersch, Volker 2008: Ein nur noch seltenes Paar – Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Jugend – Strategien gegen den Generationenabriss. In: ARD-Jahrbuch, S. 23–29.
- Görlitz, Axel/Rüdiger Voigt 1985: Rechtspolitologie. Eine Einführung. Opladen.
- Grasselt, Nico/Karl-Rudolf Korte 2007: Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile und Techniken. Wiesbaden.

- Gretschmann, Klaus 1981: Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft. Berlin.
- Greven, Michael Th. 1974: Systemtheorie und Demokratie: Kritik der Werte und Erkenntnis-möglichkeiten in Politikmodellen der kybernetischen Systemtheorie. Darmstadt.
- Grimm, Dieter 1987a: Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition. In: Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main, S. 53–83.
- Grimm, Dieter 1987b: Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main.
- Grimm, Dieter 1991: Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt/Main.
- Grimm, Dieter 2001: Regulierte Selbstregulierung in der Tradition des Verfassungsstaats. In: Die Verwaltung (Beiheft 4). Berlin, S. 9–19.
- Grunden, Timo 2009: Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Funktion und Einfluss der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten. Wiesbaden.
- Grunow, Dieter (Hrsg.) 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Opladen.
- Grunow, Dieter 2014: Innovationen in der öffentlichen Verwaltung. In: M. Mai (Hrsg.), Handbuch Innovationen. Wiesbaden, S. 209–231.
- Grunwald, Armin/Christoph Revermann/Arnold Sauter 2012: Wissen für das Parlament. 20 Jahre Technikfolgenabschätzung am Deutschen Bundestag. Berlin.
- Gusy, Christoph 1990: Verwaltung durch Verhandlung und Vermittlung. Zeitschrift für Umweltpolitik 4, S. 353–363.
- Habermas, Jürgen 1981: Technik und Wissenschaft als „Ideologie“. Frankfurt/Main.
- Habermas, Jürgen 1997: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/Main, 5. Aufl.
- Haller, K. Fr. A. 1930: Technisches Denken und Verwaltung. In: Technik und Kultur 21, S. 128–131.
- Hamilton, Alexander/James Madison/John Jay 1994: Die Federalist-Artikel. Hrsg. von Angela und Will Paul Adams. Paderborn/München/Zürich.
- Haring, Sophie 2010: Herrschaft der Experten oder Herrschaft des Sachzwangs? Technokratie als politikwissenschaftliches „Problemensemble“. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, S. 243–263.
- Hartmann, Jürgen 2001: Internationale Beziehungen. Opladen.
- Hartwich, Hans-Hermann 1998: Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems. Fundamente, Realitäten, Perspektiven. Opladen.
- Hartz, Peter 2006: Sozialer Wandel als Herausforderung. Peter Hartz im Gespräch mit Marietta Slomka. In: Bilder des sozialen Wandels. Das Fernsehen als Medium gesellschaftlicher Selbstverständigung. 38. Mainzer Tage der Fernsehkritik 2005. Mainz, S. 187–206.
- Heine, Heinrich 1993: Reisebilder. Zürich.
- Heinelt, Hubert 1993: Policy and Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen. In: A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, S. 307–327.
- Heinelt, Hubert 2003: Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: K. Schubert/N. Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien, S. 239–256.
- Heins, Volker 1992: Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. PVS 33, S. 235–242.
- Heins, Volker 2002: Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema der Nichtregierungsorganisationen. Opladen.
- Heinze, Rolf G. 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat? Wiesbaden.
- Heinze, Rolf G. 2013: Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregelung. In: K.-R. Korte/T. Grunden (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden, S. 61–69.
- Heinze, Rolf G./Josef Schmid/Christoph Strünnck 1999: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahre. Opladen.

- Hennis, Wilhelm/Peter Graf Kielmannsegg/Ulrich Matz 1977: Regierbarkeit – Studien zu ihrer Problematisierung. Bd. I. Stuttgart.
- Herdegen, Mathias/Martin Morlok 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bd. 62, S. 7–84.
- Héritier, Adrienne 1993: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik. In: A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, S. 432–447.
- Hermann, Dieter 1987: Die Konstruktion von Realität in Justizakten. In: Zeitschrift für Soziologie, S. 44–55.
- Heubach, Daniel/Alexander Slama/Marc Rüger 2008: Der Technologieentwicklungsprozess. In: H.-J. Bullinger (Hrsg.), Fokus Technologie. Chancen erkennen – Leistungen entwickeln. München, S. 13–43.
- Hieber, Lutz 2008: Neue soziale Bewegungen und Medienmacht. In: Michael Jäckel/Manfred Mai (Hrsg.), Medienmacht und Gesellschaft. Frankfurt/Main/New York, S. 99–122.
- Hirsch, Joachim 1975: Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals. Frankfurt/Main.
- Hirscher, Gerhard/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.) 2003: Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden.
- Höffe, Otfried 2009: Ist die Demokratie zukunftsfähig? Über moderne Politik. München.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1994: Stadien des Rundfunk-Richterrechts. In: Jarren, Otfried (Hrsg.), Medienwandel – Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz. Berlin.
- Hoffmann-Riem, W. 2005: Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft. In: Gunnar F. Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 195–220.
- Holzinger, Katharina/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl (Hrsg.) 2003: Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen. Opladen.
- Höpner, Martin 2013: Die Habermas/Streeck-Kontroverse. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Gesellschaftsforschung – Aktuelle Themen und Nachrichten 2:13, S. 2.
- Hughes, Thomas 1983: Networks of Power. Electrification in Western Society 1880–1930. Baltimore.
- Hunter, James Davison 1997: Der amerikanische Kulturkrieg. In: Peter L. Berger (Hrsg.), Die Grenzen der Gemeinschaft. Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften. Ein Bericht der Bertelsmann Stiftung an den Club of Rome. Gütersloh, S. 29–84.
- Huntington, Samuel P. 1996: The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York.
- Ipsen, Jörn 2011: Grenzen des Staates. In: Eckhard Jesse (Hrsg.), Renaissance des Staates? Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft. Bd. 29, Baden-Baden, S. 41–52.
- Isenberg, Meike 2007: Verhandelte Politik. Informale Elemente in der Medienpolitik. Berlin.
- Jäckel, Michael/Manfred Mai: 2008: Natur als Deutungsmuster? Zur Dominanz naturwissenschaftlicher Denkstrukturen in der Gesellschaft und in den Medien. In: K. Rehberg (Hrsg.), Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Frankfurt/Main/New York, S. 1033–1043.
- Jänicke, Martin 1986: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München/Zürich.
- Jann, Werner 1987: Voraussetzungen und Instrumente innovativer Programme: Ein Überblick. In: C. Böhrer/H. Klages/H. Reinermann/H. Siedentopf (Hrsg.), Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung. Opladen, S. 131–168.

- Jann, Werner 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat. In: W. Jann/K. König/Ch. Landfried/P. Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhret zum 65. Geburtstag. Baden-Baden, S. 253–280.
- Jann, Werner 1999: Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: T. Ellwein/E. Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, S. 520–543.
- Jann, Werner/Kai Wegrich 2004: Governance und Verwaltungspolitik In: A. Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 193–214.
- Jansen, Dorothea 2006: Einführung in die Netzwerkanalyse: Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried/Patrick Dongs 2006: Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Jesse, Eckhard 2011: Renaissance des Staates? In: Eckhard Jesse (Hrsg.), Renaissance des Staates? Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft. Bd. 29, Baden-Baden, S. 7–19.
- Jesse, Eckhardt/Roland Sturm 2003: Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. In: E. Jesse/R. Sturm (Hrsg.), Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven. Opladen, S. 477–491.
- Jock, Christian 2011 (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008–2010. Speyer.
- Jörke, Dirk 2010: Die Versprechen der Demokratie und die Grenzen der Deliberation. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3–4, S. 269–290.
- Kaletka, Christoph 2003: Die Zukunft politischer Internetforen. Eine Delphi-Studie. Münster.
- Kamps, Klaus 2003: Politisches Kommunikationsmanagement in der Mediengesellschaft. In: G. Hirscher/K.-R. Korte (Hrsg.), Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden, S. 197–210.
- Kenis, Patrick/Jörg Raab 2008: Politiknetzwerke als Governanceform. Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion. In: G. F. Schuppert/M. Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS Sonderheft 41, S. 132–148.
- Kenis, Patrick/Volker Schneider (Hrsg.) 1996: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/Main.
- Kepel, Gilles 1994: Allah im Westen. Die Demokratie und die islamische Herausforderung. München/Zürich.
- Kevenhörster, Paul 1984: Politik im elektronischen Zeitalter. Politische Wirkungen der Informationstechnik. Baden-Baden.
- Kneer, Georg 1997: Zivilgesellschaft. In: G. Kneer/A. Nassehi/M. Schroer (Hrsg.), Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen. München, S. 228–251.
- Kneuer, Marianne/Saskia Richter 2015: Soziale Medien in Protestbewegungen. Neue Wege für Diskurs, Organisation und Empörung? Frankfurt/Main/New York.
- Kocks, Jan Niklas/Juliana Raupp 2014: Rechtlich-normative Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation – ein Thema für die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. In: Publizistik 59, S. 269–284.
- Koeppen, Wolfgang 1986: Das Treibhaus. Frankfurt/Main.
- Kolb, Georg 2001: Eine Apologie der Zweideutigkeit. Franz Kafkas Proceß und das Recht auf Eigentümlichkeit. München.
- König, Klaus 1998: Gute Gouvernanz als Steuerungs- und Wertkonzept des modernen Verwaltungsstaates. In: W. Jann/K. König/Ch. Landfried/P. Wordelmann (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden, S. 227–252.
- König, Klaus 2008: Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft. Berlin.

- König, Klaus/Nicolai Dose (Hrsg.) 1993: Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen. Bd. 2, Köln/Berlin/Bonn/München.
- Korte, Karl Rudolf 2011: Machtmakler im Bundeskanzleramt. Personelle Faktoren im informellen Entscheidungsprozess. In: Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.), Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden, S. 123–141.
- Korte, Karl Rudolf 2013: Machtwechsel in der Kanzlerdemokratie. Aufstieg und Fall von Regierungen. In: ders./Timo Grunden (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden, S. 411–421.
- Korte, Karl-Rudolf/Martin Florack/Timo Grunden 2006: Regieren in Nordrhein-Westfalen. Wiesbaden.
- Kron, Thomas/Uwe Schimank (Hrsg.) 2004: Die Gesellschaft der Literatur. Opladen.
- Kropp, Sabine 2003: Regieren als informaler Prozess, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B/43, S. 23–31.
- Krotz, Friedrich 2005: Medienwandel, Mediatisierung und Mythos. Einige konzeptionelle Anmerkungen. In: Patrick Rössler/Friedrich Krotz (Hrsg.), Mythos Mediatisierung? Konstanz, S. 9–32.
- Kubicek, Herbert/Martin Wind 2005: E-Government im Jahr 5 nach dem Internethype. Bestandsanalyse und Strategieerfordernisse. In: Verwaltung und Management 11:2, S. 60–66.
- Küppers, Günter/Peter Lundgreen/Peter Weingart 1978: Umweltforschung – die gesteuerte Wissenschaft? Eine empirische Studie zum Verhältnis von Wissenschaftsentwicklung und Wissenschaftspolitik. Frankfurt/Main.
- Ladeur, Karl-Heinz 1990: Selbstorganisation sozialer Prozesse und Prozeduralisierung des Rechts. In: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. Baden-Baden, S. 187–216.
- Lange, Stefan/Dietmar Braun 2000: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Opladen.
- Laux, Eberhard 1990: Bürokratiekritik und Verwaltungsvereinfachung. Ursachen – Zusammenhänge – Erträge. In: F. G. Schwegmann (Hrsg.), Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle und historische Aspekte einer Daueraufgabe. Schriftenreihe der Dokumentations- und Forschungsstelle der FHSöV NRW. Bd. 2, Gelsenkirchen, S. 27–49.
- Leggewie, Claus 2002: Web oder weg – Internet für alle? In: Jürgen Fohrmann/Arno Orzessek (Hrsg.), Zerstreute Öffentlichkeiten. Zur Programmierung des Gemeinsinns. München, S. 65–73.
- Leggewie, Claus/Bieber, Christoph 2001: Interaktive Demokratie. Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B41/42.
- Leisering, Lutz 1999: Der deutsche Sozialstaat. In: Ellwein, T./Holtmann, E. (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden, S. 181–192.
- Lenke, Christiane 1999: Neue soziale Bewegungen. In: Th. Ellwein/E. Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS-Sonderheft 30, Opladen, S. 440–453.
- Lepsius, Oliver 1999: Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik. Tübingen.
- Lowi, Theodore J. 1972: Four Systems of Policy, Politics, and Choice. In: Public Administration Review, S. 298–310.
- Ludwig, Johannes 2009: Sind ARD und ZDF noch zu retten? Tabuzonen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Baden-Baden.
- Luhmann, Niklas/Renate Mayntz 1973: Personal im Öffentlichen Dienst. Eintritt und Karrieren. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts. Bd. 7, Baden-Baden.

- Lukes, Rudolf 1981: Technik und Recht. In: G. Ropohl (Hrsg.), Interdisziplinäre Technikforschung. Berlin.
- Machiavelli, Niccolo 1990: Der Fürst. München.
- Magiera, Siegfried 1989: Rechte des Bundestags und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, S. 1421–1446.
- Mai, Manfred 2001: Technikbewertung in Politik und Wirtschaft. Beitrag zum Problem ihrer Institutionalisierung. Baden-Baden.
- Mai, Manfred 2003: Das Parlament in der Mediengesellschaft. Parlamentarische Debatte oder Talkshow? In: Wienand Gellner/Gerd Strohmeier (Hrsg.), Repräsentation und Präsentation in der Mediengesellschaft. Baden-Baden, S. 13–25.
- Mai, Manfred 2004a: Steuerungstheoretische Überlegungen über die veränderte Rolle des Staates bei technischen Infrastrukturen. In: Zeitschrift für Politik 1, S. 51–65.
- Mai, Manfred 2004b: Mit neuen Ehrenamtlichen in die Bürgergesellschaft. In: Sozialer Fortschritt 7, S. 185–189.
- Mai, Manfred 2005: Medienpolitik in der Informationsgesellschaft. Wiesbaden.
- Mai, Manfred 2006a: Konsequenz der Moderne? Phänomene und Widersprüche des globalen Fortschritts. In: Die politische Meinung 438, S. 21–28.
- Mai, Manfred 2006b: Politikfelder und sozialer Wandel. Zur Generalisierbarkeit der Theorie politischer Steuerung. In: Hamburg Review of Social Sciences 2, S. 179–199.
- Mai, Manfred 2006c: Verbände und Politikberatung, in: Svenja Falk/Andrea Römmele/Klaus-Dieter Rehfeld/Martin Thunert (Hrsg.), Handbuch Politikberatung. Wiesbaden, S. 268–274.
- Mai, Manfred 2007a: Die Informationsgesellschaft als Utopie und Versprechen. In: Die politische Meinung 450, S. 14–20.
- Mai, Manfred 2007b: Der neue Technikpopulismus: Technokratie oder Demokratie? In: Blätter für deutsche und internationale Politik 9, S. 1132–1142.
- Mai, Manfred 2008a: Wissenschaft, Politik und Beratung. Zur Soziologie der wissenschaftlichen Politikberatung In: Zeitschrift für Politikberatung 3/4, S. 457–472.
- Mai, Manfred 2008b: Die Olympiabewerbung der Rhein-Ruhr-Region. Eine Fallstudie zu strategischer Politikberatung aus der Sicht einer Regierungszentrale. In: Zeitschrift für Politikberatung 2, S. 271–279.
- Mai, Manfred 2008c: Macht und Gegenmacht – zum Verhältnis politischer und medialer Macht. In: M. Jäckel/M. Mai (Hrsg.), Medienmacht und Gesellschaft. Zum Wandel öffentlicher Kommunikation. Frankfurt/Main/New York, S. 123–146.
- Mai, Manfred 2009a: Komplexität als Problem politischer Gestaltung – Thesen zur Governance in der Innovationspolitik. In: Johannes Weyer/Ingo Schulz-Schaeffer (Hrsg.), Management komplexer Systeme, München, S. 235–251.
- Mai, Manfred 2009b: Kultur – gesellschaftliche Praxis und politische Gestaltung. Zum Wandel der Kulturpolitik in der modernen Gesellschaft. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 1, S. 56–66.
- Mai, Manfred 2011: Strukturelle Konflikte in Regierungszentralen. Zur Koordination unterschiedlicher Rationalitäten in Organisationsstrukturen. In: Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.), Regierungszentralen. Organisation Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden, S. 107–122.
- Mai, Manfred 2012a: Die politischen Dimensionen der Zivilgesellschaft. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 2, S. 50–75.
- Mai, Manfred 2013 Regieren mit organisierten Interessen. Lobbyismus im Wandel. In: Karl-Rudolf Korte/Timo Grunden (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden, S. 307–316.

- Mai, Manfred 2014: Politiknetzwerke als Institutionen des informellen Regierens – Cluster im Bereich der Innovationspolitik. In: Stephan Bröchler/Timo Grunden (Hrsg.), *Informelles Regieren. Konzepte, Akteure und Prozesse*. Wiesbaden, S. 291–304.
- Mai, Manfred 2015: Demokratie im Netz – zu den Chancen der Liquid Democracy. In: M. Jäckel/U. Jun (Hrsg.), *Wandel und Kontinuität der politischen Kommunikation*. Opladen/Berlin/Toronto, S. 169–190.
- Mambrey, Peter/Reinhard Oppermann/August Tepper 1986: *Computer und Partizipation. Ergebnisse zu Handlungs- und Gestaltungspotentialen*. Opladen.
- Mambrey, Peter/Erich Vorwerk/Gerhard Wurch 1991: *Computer im Deutschen Bundestag. Zur Informatisierung des politisch-administrativen Systems*. Opladen.
- Männicke-Gyöngyösi, Krisztina, 1989: Sind Lebensstile politisierbar? In: Ralf Rytlewski (Hrsg.), *Politik und Gesellschaft in sozialistischen Ländern. PVS-Sonderheft 20*, S. 335–350.
- Marcuse, Herbert 1973: *Konterrevolution und Revolte*. Frankfurt/Main.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.) 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/Main.
- Martinsen, Renate 2014: Demokratie, Protest und Wandel. Zur Dynamisierung des Demokratiebegriffs in Konflikten um große Infrastrukturprojekte am Beispiel von *Stuttgart 21*. In: R. Martinsen (Hrsg.), *Ordnungsbildung und Entgrenzung. Demokratie im Wandel*. Wiesbaden, S. 45–85.
- Mayntz, Renate 1977: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegung zu einem neuen Forschungsgebiet. *Die Verwaltung* 10, S. 51–66.
- Mayntz, Renate 1985: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 3. Aufl. Heidelberg.
- Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: T. Ellwein/J. Hesse/R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staat- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 1*. Frankfurt/Main/New York.
- Mayntz, Renate 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: *Journal für Sozialforschung* 32, S. 19–32.
- Mayntz, Renate 1993a: Große technische Systeme und ihre gesellschaftstheoretische Bedeutung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, S. 97–108.
- Mayntz, Renate 1993b: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24*, S. 39–56.
- Mayntz, Renate 1995: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: K. von Beyme/C. Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation. Sonderheft 26 der Politischen Vierteljahresschrift*. Opladen, S. 148–168.
- Mayntz, Renate 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: K. von Beyme/C. Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation. Sonderheft 26 der Politischen Vierteljahresschrift*. Opladen, S. 148–168.
- Mayntz, Renate 2001: Steuerungstheoretische Metatheorie. Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, S. 17–27.
- Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat. In: A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden, S. 65–76.
- Mayntz, Renate/Eberhard Böhne 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Stuttgart.
- Mayntz, Renate/Jochen Huckle 1978: Gesetzesvollzug im Umweltschutz, Wirksamkeit und Probleme. In: *ZfU*, S. 217–244.
- Mayntz, Renate/Bernd Rosewitz/Uwe Schimank/Rudolf Stichweh 1988: *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt/Main/New York.
- Meier, Christian 1999: *Die parlamentarische Demokratie*. München.

- Menzel, Ulrich 1998: Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt/Main.
- Merton, Robert K. 1972: Die unvorhergesehenen Folgen zielgerichteter Handlung, in: Hans-Peter Dreitzel (Hrsg.), Sozialer Wandel. Neuwied/Berlin, S. 169–183.
- Messner, Dirk 1998: Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn.
- Meuser, Michael, 2003: Politische Soziologie – Ortbestimmung und aktuelle Forschungsgebiete. In: Soziologie I, S. 48–65.
- Meyer, Thomas 1989: Fundamentalismus. Aufstand gegen die Moderne. Frankfurt/Main.
- Michels, Robert 1911: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Leipzig.
- Mielke, Gerd 2003: Politische Planung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Ein Werkstattbericht. In: G. Hirscher/K.-R. Korte (Hrsg.), Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden, S. 122–137.
- Mielke, Gerd 2014: „Thick description“ als Forschungsstrategie. Theoretische und methodische Probleme von Informalität in Staatskanzleien. In: St. Bröckler/T. Grunden (Hrsg.), Informelle Politik. Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, S. 177–204.
- Mommsen, Hans 1966: Beamtentum im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik Stuttgart.
- Mommsen, Wolfgang J. 1998: 1848 – Die ungewollte Revolution. Die revolutionären Bewegungen in Europa 1830–1849. Frankfurt/Main.
- Morlok, Martin 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bd. 62. Berlin, S. 37–80.
- Müller, Bernd 1998: Vorbild Niederlande? Münster.
- Müller, Edda 1986: Innenwelt der Umweltpolitik. Opladen.
- Münch, Richard 1984: Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften. Frankfurt/Main.
- Münch, Richard 1995: Dynamik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt/Main.
- Münkler, Herfried 2002: Neue Oligarchien? Über den jüngsten Wandel der Demokratie unter dem Einfluss von neuen Medien und veränderter Bürgerpartizipation. In: H. Münkler/M. Llanque/C. K. Stepina (Hrsg.), Der demokratische Nationalstaat in den Zeiten der Globalisierung. Politische Leitideen für das 21. Jahrhundert. Festschrift für Iring Fetscher. Berlin, S. 163–174.
- Naegele, Gerhard/Tews, Hans Peter (Hrsg.) 1993: Lebenslagen im Strukturwandel des Alters. Alternde Gesellschaft - Folgen für die Politik, Opladen.
- Narr, Wolf-Dieter 1972: Theoriebegriffe und Systemtheorie. Stuttgart/Berlin.
- Naschold, Frieder/Jörg Bogumil 1998: Modernisierung des Staates: New Public Management und Verwaltungsreform (Grundwissen Politik). Wiesbaden.
- Negt, Oskar/Kluge, Alexander 1976: Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit. Frankfurt/Main.
- Neyer, Jürgen, 2011: Die erstaunliche Transformation Mittel- und Osteuropas und die Perspektiven der Transformationsforschung. In: Eckhard Jesse (Hrsg.), 1989 und die Perspektiven der Demokratie. Baden-Baden, S. 47–64.
- Nipperdey, Thomas 1983: Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat. München.
- Nitschke, Peter 2000: Der Nationalstaat und seine klassischen Funktionen: Ein theoretischer Problemaufriss. In: I. Gerlach/P. Nitschke (Hrsg.), Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch. Opladen, S. 10–29.

- Nullmeier, Frank 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: A. Héritier (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24, S. 175–197.
- Nullmeier, Frank/Fritz W. Rüb 1993: *Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt/Main und New York.
- Nullmeier, Frank/Thomas Saretzki 2002: *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/New York.
- Oertzen, Jürgen von 2006: *Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente*. Baden-Baden.
- Offe, Claus 1975: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie*. 3. Aufl. Frankfurt/Main.
- Ogburn, William F. 1969: *Kultur und sozialer Wandel*. Neuwied/Berlin.
- Osborne, David/Tom Gaebler 1997: *Der innovative Staat. Mit Unternehmertegeist zur Verwaltung der Zukunft*. Wiesbaden.
- Ottaway, Marina 2001: *Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business*. In: *Global Governance* 7, S. 265–292.
- Pankoke, Eckhard/Karl Rohe 1999: *Der deutsche Kulturstaat*. In: T. Ellwein/E. Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, S. 168–180.
- Pannes, Tina 2014: *Informelles Regieren. Muster und Funktionalität informeller Entscheidungsprozesse in Regierungsformationen – Ein Analyseansatz*. Wiesbaden.
- Paoli, Letizia 2003: „Die unsichtbare Hand des Marktes“. *Illegaler Drogenhandel in Deutschland, Italien und Russland*. In: D. Oberwittler/S. Karstedt (Hrsg.), *Soziologie der Kriminalität. Sonderheft 43 der Kölner Zeitschrift für Soziologie*. Wiesbaden, S. 356–383.
- Papier, Hans-Jürgen 2003: *Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments*. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Januar 2003, S. 8.
- Patzelt, Werner J. (Hrsg.) 2003: *Parlament und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*. Opladen.
- Pfadenhauer, Michaela 2003: *Professionalität. Eine wissenssoziologische Rekonstruktion institutionalisierter Kompetenzdarstellungskompetenz*. Opladen.
- Picot, Arnold/Ralf Reichwald 1984: *Bürokommunikation – Leitsätze für den Anwender*. München.
- Picot, Arnold/Ralf Reichwald 1994: *Auflösung der Unternehmung? Vom Einfluss der IuK-Technik auf Organisationsstrukturen und Kooperationsformen*. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 64:5, S. 547–570.
- Piore, Michael J./Charles F. Sabel 1985: *Das Ende der Arbeitsteilung*. Berlin.
- Plehwe, Dieter 2014: *Neoliberalismus und kein Ende. Seit 1989 gibt es keine Alternative mehr*. In: *WZB Mitteilungen* 146, S. 26–29.
- Prätorius, Rainer 1999: *Der Staat und die Strukturkrise – Staatsüberforderung und Steuerungsschwächen*. In: T. Ellwein/E. Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektive*. PVS-Sonderheft 30. Opladen, S. 617–631.
- Priddat, Birger P. 2009: *Politik unter Einfluss. Netzwerke, Öffentlichkeiten, Beratungen, Lobby*. Wiesbaden.
- Priddat, Birger P./Rudolf Speth 2007: *Das neue Lobbying von Unternehmen: Public Affairs*. Arbeitspapier der Hans Böckler Stiftung 145. Düsseldorf.
- Priemer, Jana/Anaël Labigne/Holger Krimmer 2015: *Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland? Eine Sonderauswertung des ZiviZ-Surveys*. Körber-Stiftung Hamburg.

- Prognos AG 1982: Politik, Wertewandel, Technologie. Ansatzpunkte für eine Theorie der sozialen Entwicklung. Schriftenreihe Technologie und Beschäftigung. Bd. 6. Hrsg. vom Bundesminister für Forschung und Technologie. Düsseldorf/Wien.
- Puppis, Manuel 2003: Rundfunk zwischen Aufsicht und Selbstverantwortung. In: Medienheft vom 16. Januar.
- Putnam, R. D. (1995): Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: Journal of Democracy 6, S. 65–78.
- Quack, S. 2005: Zum Werden und Vergehen von Institutionen. Vorschläge für eine dynamische Governanceanalyse. In: Gunnar F. Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 346–370.
- Quandt, Thorsten 2010: Demokratischer dank Internet? Interview mit dem Goethe-Institut, Online-Redaktion.
- Reese-Schäfer, W. 1996: Die politische Rezeption des kommunitaristischen Denkens in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36/96, S. 3–11.
- Rehbinder, Manfred 1987: Die Verwaltung als Schaltstelle zwischen Recht und Gesellschaft. In: W. Blümel/D. Merten/H. Quaritsch (Hrsg.), Verwaltung im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Ule zum 80. Geburtstag. Köln/Berlin/München, S. 283–295.
- Reichwald, Ralf 1982: Neue Systeme der Bürotechnik. Berlin.
- Reinhard, Wolfgang 1999: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München.
- Rendueles, César 2015: Soziophobie. Politischer Wandel im Zeitalter der digitalen Utopie. Frankfurt/Main.
- Ritter, Ernst-Hasso 1979: Der kooperative Staat. In: Archiv des Öffentlichen Rechts 104, S. 389–413.
- Röhl, Klaus F. 1998: Das Recht im Zeichen der Globalisierung der Medien. In: M. Mai/K. Neumann-Braun (Hrsg.), Von den „Neuen Medien“ zu Multimedia. Gesellschaftliche und politische Aspekte. Baden-Baden, S. 75–92.
- Rucht, Dieter 1991: Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung. In: WZB-Discussion Paper FS III 91–107. Berlin.
- Rucht, Dieter 1994: Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen. In: F. Neidhardt (Hrsg.) Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 34. Opladen, S. 337–357.
- Rucht, Dieter 2001: Soziale Bewegungen als Signum demokratischer Bürgergesellschaft. In: Claus Leggewie/Richard Münch (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, S. 321–336.
- Rüchemeyer, Dietrich 1979: Partielle Modernisierung. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Theorien des sozialen Wandels. Königstein/Ts., S. 382–396.
- Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) 1998: Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn.
- Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. Sonderheft 19 der PVS. Opladen, S. 61–87.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen, S. 25–50.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scheller, Henrik 2011: Defizite bei der Bewältigung der Finanzkrise 2008/2009 und ihre Folgen. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 60, S. 305–312.
- Schelsky, Helmut 1961: Demokratischer Staat und moderne Technik. In: Atomzeitalter, S. 99–102.

- Schelsky, Helmut 1965: Auf der Suche nach der Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze. Düsseldorf/Köln.
- Schimank, Uwe 1996: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1992: Civil Society – ein postmodernes Kunstprodukt? Eine Antwort auf Volker Heins. PVS 33, S. 243–255.
- Schmidt, Jan-Hinrik 2011: Zum Strukturwandel von Kommunikation im Web 2.0. In: sinnstiftermag 11.
- Schmidt, Manfred G. 2002: Politiksteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas (Hrsg.): Jenseits des Regierungsalldtags. Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt/New York, 23–38.
- Schmidt, Manfred G. 2007: Das politische System Deutschlands. München.
- Schneider, Hans-Peter/Wolfgang Zeh (Hrsg.) 1989: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York.
- Schneider, Steffen/Frank Nullmeier 2013: Handlungsspielräume des Nationalstaates. In: K.-R. Korte/T. Grunden (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden, S. 43–51.
- Schreyögg, Jonas/Farhauer, Oliver 2004: Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit. In: Sozialer Fortschritt 53, S. 247–253.
- Schulz, Wolfgang 2006: Was leisten Selbst- und Co-Regulierung im Vergleich zu den bisherigen Regulierungsformen? In: D. Klumpp/H. Kubicek/A. Roßnagel/W. Schulz (Hrsg.), Medien, Ordnung und Innovation. Berlin/Heidelberg, S. 169–183.
- Schulze, Gerhard 2012: Strukturwandel der Öffentlichkeit 2.0? Interview mit dem Goethe-Institut, Online-Redaktion.
- Schulze, Hagen 2004: Staat und Nation in der europäischen Geschichte. 2. Aufl. München.
- Schuppert, Gunnar Folke 2008: Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.) 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41. Wiesbaden, S. 13–41.
- Schuppert, Gunnar Folke/Michael Zürn (Hrsg.) 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41. Wiesbaden.
- Schütt-Wetschky, Eberhard 1992: Haben wir eine akzeptable Parlamentstheorie? In: J. Hartmann/U. Thaysen (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Opladen, S. 91–112.
- Schüttmeyer, Suzanne 1999: 50 Jahre deutscher Parlamentarismus. In: T. Ellwein/E. Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden. S. 482–496.
- Schwalba-Hoth, Frank 2001: 14 Thesen zu einer erfolgreichen Lobbyarbeit in der Europäischen Union. Unter: <http://www.eu-koordination.de/bruessel/wie-kann-ich-mich-einmischen?start=5> (zuletzt aufgerufen am 29.2.2016).
- Schwarz, Hans-Peter 2011: Der Staat im Notfall. In: Eckhard Jesse (Hrsg.) Renaissance des Staates? Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft. Bd. 29, Baden-Baden, S. 21–39.
- Sebaldt, Martin/Alexander Straßner 2004: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Seibel, Wolfgang 1983: Regierbarkeit und Verwaltungswissenschaft. Ideengeschichtliche Untersuchung zur Stabilität des verwaltenden Rechtsstaats. Frankfurt/Main/New York.
- Seibel, Wolfgang 1997: Verwaltungsreform. In: K. König/H. Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland.
- Simonis, Georg/Renate Martinsen/Thomas Saretzki (Hrsg.) 2001: Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts. Opladen.
- Simonis, Udo Ernst 1988: Ökologische Orientierungen. Berlin.

- Sonthheimer, Kurt 1962: Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik.
- Spier, Tim 2006: Populismus und Modernisierung. In: F. Decker (Hrsg.), Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? Wiesbaden, S. 33–58.
- Stegbauer, Christian (Hrsg.) 2010: Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie: Ein neues Paradigma in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Stegbauer, Christian/Elisabeth Bauer 2008: Macht und Autorität im offenen Enzyklopädieprojekt Wikipedia. In: M. Jäckel/M. Mai (Hrsg.), Medienmacht und Gesellschaft. Zum Wandel öffentlicher Kommunikation, Frankfurt/Main/New York, S. 241–264.
- Steiner, Adrian/Otfried Jarren 2009: Intermediäre Organisationen unter Medieneinfluss? Zum Wandel der politische Kommunikation von Parteien, Verbänden und Bewegungen. In: F. Marcinkowski/B. Pfetsch (Hrsg.), Politik in der Mediendemokratie. PVS-Sonderheft 42, S. 251–269.
- Stoiber, Michael et. al. 2007: Organisierte Interessen in der Landespolitik. Die Entstehung des INGE-Gesetzes. PVS 48, S. 485–510.
- Stolle, Dietlind/Rothstein, Bo 2007: Institutionelle Grundlagen des Sozialkapitals. In: Axel Franzen/Markus Freitag (Hrsg.), Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen. Sonderheft 47 Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Wiesbaden, S. 113–140.
- Süssmuth, Rita, 2000: Wer nicht kämpft, hat schon verloren. Meine Erfahrungen in der Politik. München.
- Thoß, Hendrik 2008: Demokratie ohne Demokraten? Die Innenpolitik der Weimarer Republik. Berlin.
- Thranhardt, Dietrich 1996: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/Main.
- Touraine, Alain 1971: Die Postindustrielle Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Trampusch, Christine 2002: Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001. MPIfG Working Paper 02/5. Köln.
- Traxler, Franz/Georg Vobruba 1987: Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht? Zur Selbststeuerungskapazität von neokorporatistischen Arrangements und reflexivem Recht. In: Zeitschrift für Soziologie, S. 3–15.
- Trott zu Solz, L. (1999): „Big and Small Democracy“. Zur Verbindung von Bürgergesellschaft und Demokratie. In: U. von Alemann/R. G. Heinze/U. Wehrhöfer (Hrsg.), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Opladen, S. 69–81.
- TÜV Nord (Technischer Überwachungsverein Nordgruppe) 2003: Die Geschichte der technischen Überwachung in Norddeutschland. Norderstedt.
- Voelzkow, H./J. Hilbert/E. Bolenz 1987: Wettbewerb durch Kooperation – Kooperation durch Wettbewerb. Zur Funktion und Funktionsweise der Normungsverbände. In: M. Glagow/H. Willke (Hrsg.), Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Pfaffenweiler, S. 93–116.
- Voelzkow, H./J. Hilbert/R. G. Heinze 1987: Regierung durch Verbände – am Beispiel der umweltschutzbezogenen Techniksteuerung. In: Politische Vierteljahresschrift 28, S. 80–100.
- Volkman, Ute 2008: Leser-Reporter: Die neue Macht des Publikums. In: M. Jäckel/M. Mai (Hrsg.), Medienmacht und Gesellschaft. Frankfurt/Main/New York, S. 219–240.
- Vowe, Gerhard 2006: Mediatisierung der Politik? Ein theoretischer Ansatz auf dem Prüfstand. In: Publizistik, Jg. 51, S. 437–455.
- Waarden, Frans van 1993: Verwaltungskultur. Wie lassen sich unterschiedliche Verwaltungsstile und Verwaltungskulturen erklären? In: Der Bürger im Staat 43, S. 70–80.
- Waterkamp, Rainer 1973: Interventionsstaat und Planung. Köln.
- Weber, Alfred 1910: Der Beamte. Die Neue Rundschau 4, S. 1321–1339.
- Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Aufl. Tübingen.
- Weber, Max 1973: „Energetische“ Kulturtheorien. In: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen, S. 400–426.

- Weber, Tim 2008: Schauen sie noch oder senden sie schon? Woran Zuschauer Public Value erkennen. In: Eva Appel (Hrsg.), *Ware oder Wert? Fernsehen zwischen Cash Cow und Public Value*. 41. Mainzer Tage der Fernsehkritik. Mainz, S. 191–199.
- Weingart, Peter 1989: „Großtechnische Systeme“ – ein Paradigma der Verknüpfung von Technikentwicklung und sozialem Wandel? In: P. Weingart (Hrsg.), *Technik als sozialer Prozess*. Frankfurt/Main, S. 174–196.
- Weingart, Peter 2014: Die Stellung der Wissenschaft im demokratischen Staat. Freiheit der Wissenschaft und Recht auf Forschung im Verfassungsrecht. In: Martina Franzen/Arlena Jung/David Kaldewey/Jasper Korte (Hrsg.), *Autonomie revisited. Beiträge zu einem umstrittenen Grundbegriff in Wissenschaft, Kunst und Politik*, Zeitschrift für Theoretische Soziologie. 2. Sonderband. München, S. 305–329.
- Weiss, Thomas G. 2015: Vom Ende des barmherzigen Samariters. Militarisierung, Politisierung und Kommerzialisierung der humanitären Hilfe. In: Unikate – Berichte aus Forschung und Lehre. Universität Duisburg-Essen 47, S. 72–79.
- Weyer, Johannes 2008: *Techniksoziologie. Genese, Gestaltung und Steuerung sozio-technischer Systeme*. Weinheim.
- Weyer, Johannes 2014: *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. 3. Aufl. München.
- Wiesendahl, Elmar 2002: Die Strategie(un)fähigkeit politischer Parteien. In: Frank Nullmeier/Thomas Saretzki (Hrsg.), *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/Main/New York, S. 187–206.
- Wiesendahl, Elmar 2006: *Gesellschaftsteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Willke, Helmut 1983: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie*. Königstein.
- Willke, Helmut 1991: *Systemtheorie*. 3. Aufl. Stuttgart/New York.
- Willke, Helmut 1992: *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt/Main.
- Willke, Helmut 1996: Theoretische Verhüllungen der Politik. In: K. von Beyme/C. Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation, Sonderheft 26 der Politischen Vierteljahresschrift*. Opladen, S. 131–147.
- Wolf, Rainer 1986: *Der Stand der Technik. Geschichte, Strukturelemente und Funktion der Verrechtlichung technischer Risiken am Beispiel des Immissionsschutzes*. Opladen.
- Wolff, Jürgen W. 2011: „Renaissance des Staates?“ und die Wirtschaftskrise. In: Eckhard Jesse (Hrsg.), *Renaissance des Staates? Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft*. Bd. 29. Baden-Baden, S. 99–123.
- Zangl, Bernhard/Michael Zürn 2004: Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance. In: B. Zangl/M. Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?* Bonn, S. 12–45.
- Zapf, Wolfgang (Hrsg.) 1979: *Theorien des sozialen Wandels*. Königstein/Ts.
- Zillien, Nicole/Maren Haufs-Brusberg 2014: *Wissenskluft und Digital Divide*. Baden-Baden.
- Zimmer, Annette 2007: *Vereine – Zivilgesellschaft konkret*. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Zimmer, Annette/Eckhard Priller 2004: *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung*. Wiesbaden.
- Zinecker, Heidrun 2005: *Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern – konzeptionelle Überlegungen*. In: PVS, S. 527–551.
- Zittel, Thomas 2009: *Entmedialisierung durch Neue Digitale Medien? Direkte Wählerkommunikation im WWW aus der Sicht von Abgeordneten des Deutschen Bundestages*. In: F. Marcinkowski/B. Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*. PVS-Sonderheft 42. Wiesbaden, S. 366–389.

- Zöpel, Christoph 1988: Wie weit kann und muss der Staat in die Zukunft sehen? In: J. J. Hesse/H.-G. Rolff/Ch. Zöpel (Hrsg.), *Zukunftswissen und Bildungsperspektiven*. Baden-Baden, S. 13–33.
- Zürn, Michael 2001: Regieren im Zeitalter der Denationalisierung. In: Claus Leggewie/Richard Münch (Hrsg.), *Politik im 21. Jahrhundert*. Frankfurt/Main, S. 423–442.
- Zweckbronner, Gerhard 1980: Je besser der Techniker, desto einseitiger sein Blick? In: U. Troitzsch/G. Wohlauf (Hrsg.), *Technikgeschichte*. Frankfurt/Main.

Unsere Fachzeitschriften auf www.budrich-journals.de



- Einzelbeiträge im Download
- Print + Online Abonnements
- Online-Freischaltung über IP
- mit open access-Bereich

Als AbonnentIn mit einem Kombi-Abo Print + Online bekommen Sie weiterhin Ihr Heft wie gewohnt bequem nach Hause geliefert und Sie haben zusätzlich Zugriff auf das gesamte Online-Archiv.

Verlag Barbara Budrich
Barbara Budrich Publishers
Stauffenbergstr. 7
D-51379 Leverkusen-Opladen

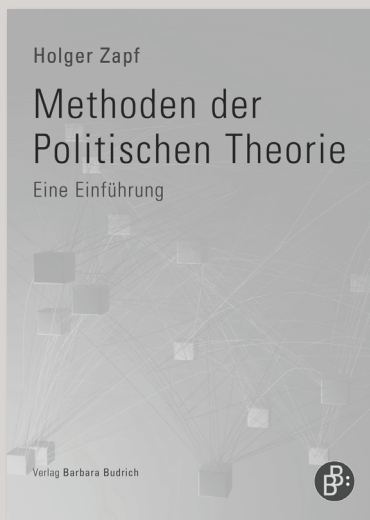
Tel +49 (0)2171.344.594
Fax +49 (0)2171.344.693
info@budrich-journals.de

Fragen Sie uns!



Bestellungen: www.budrich-journals.de • info@budrich.de

Politische Theorie mit Methode



Holger Zapf Methoden der Politischen Theorie

Eine Einführung

2013.120 Seiten, Kart.
12,90 € (D), 13,30 € (A)
ISBN 978-3-86649-416-9

An inhaltlichen Einführungen in den Bereich der Politischen Theorie besteht kein Mangel.

Wie aber sieht es mit den Methoden aus?

Der Band führt systematisch, übersichtlich und verständlich in die wichtigsten Methoden der Politischen Theorie ein und räumt mit dem Vorurteil auf, Politische Theorie sei eine methodenfreie Zone in der Politikwissenschaft.

Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:



Verlag Barbara Budrich
Barbara Budrich Publishers
Stauffenbergstr. 7
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594
Fax +49 (0)2171.344.693
info@budrich.de

www.budrich-verlag.de

Parteien in Theorie und Empirie



Benjamin Höhne
**Rekrutierung von Abgeordneten
des Europäischen Parlaments**
Organisation, Akteure und Entscheidungen in Parteien
2013. 449 Seiten. Kart. 49,90 € (D), 51,30 € (A)
ISBN 978-3-8474-0059-2

Band 4

Alexander Stroh
**Erfolgsbedingungen politischer
Parteien im frankophonen Afrika**
Benin und Burkina Faso seit der Rückkehr
zum Mehrparteiensystem
2014. 326 Seiten. Kart. 36,00 € (D), 37,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-0118-6

Band 5

Uwe Jun
Benjamin Höhne (Hrsg.)
Parteienfamilien
Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett?
2012. 331 S. Kt. 36,00 € (D), 37,10 € (A)
ISBN 978-3-86649-441-1

Band 2

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung
bestellen oder direkt bei:**



Verlag Barbara Budrich
Barbara Budrich Publishers
Stauffenbergstr. 7
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594
Fax +49 (0)2171.344.693
info@budrich.de

www.budrich-verlag.de